

Sérgio Gregório Baierle

UM NOVO PRINCÍPIO ÉTICO-POLÍTICO: PRÁTICA SOCIAL E SUJEITO
NOS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS EM PORTO ALEGRE NOS ANOS 80

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

Este exemplar corresponde à redação final da dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 09/12/1992.

Dra. Evelina Dagnino
Professora Orientadora



CAMPINAS
Dezembro / 1992

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Evelina Dagnino,¹⁰ pelas janelas de diálogo abertas no acompanhamento deste trabalho.

Agradeço a Eliana Teixeira, Cleusa Prates, Simone Ambros Pereira e Maria Suzana de Souza Moura, da FASE-POA, e a Regina Maria Pozzobon e Marta Ghezzi, do CIDADE. Sem o apoio destas pessoas teria sido impossível a realização deste trabalho.

Agradeço especialmente a Abiael, Roberto, Cabrera, Regina, Alexandre, Ceres, Celina, Ricardo, Carlinhos e Tosi, que me acolheram como amigo.

Agradeço também à CAPES, pelos três anos de apoio como bolsista durante a realização dos créditos iniciais do curso.

Para Ieda, Tatiana e Miguel

Sumário

I.	Introdução	6
II.	Prática social e sujeito nos movimentos sociais	30
III.	A emergência dos movimentos de bairro em Porto Alegre	90
IV.	A crise da UAMPA	156
V.	Ações hegemônicas e movimentos populares urbanos	199
VI.	A explosão da experiência	279
VII.	Considerações Finais	372
VIII.	Bibliografia	386

I. INTRODUÇÃO.

O Império só conhece
as precipitações
e não a gota.
Conhece os turbilhões
e não a estrela.
Conhece os desmoronamentos
e não o grão.
A espessura
e não a luz.
Conhece a tribulação
da carne, o estertor
e não, nunca,
a Dor que incorpora
e luta.

Maria Carpi
(*Nos Gerais da Dor*)

Este trabalho tem por tema os movimentos populares urbanos em Porto Alegre na década de oitenta. Entende-se aqui por movimentos populares urbanos, sempre no plural, o conjunto das formas de ação coletiva desenvolvido pelas classes subalternas em sua luta pelo acesso à cidade e à cidadania. Engloba experiências de autogestão, reivindicações de coletivos de moradores dirigidas ao sistema político (movimentos comunitários) e também o esforço para alterar o fluxo das políticas públicas, participar de sua gestão, quebrar com o padrão de exclusão e clientelismo presente no Estado e transformar o seu arcabouço legal-institucional (movimentos de luta pela

moradia, pelo transporte, fóruns de entidades populares, Fórum de luta pela Reforma Urbana). No âmbito deste trabalho será privilegiado o estudo deste esforço, analisado a partir da complexificação crescente dos movimentos populares urbanos, que se expressa na constituição de espaços que transcendem o bairro, na pluralidade de formatos organizativos e recortes temáticos, na multiplicação dos interlocutores e na participação em espaços públicos institucionais. Neste sentido, será dado destaque à atuação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), enquanto esforço de unificação organizativa dos movimentos populares e, em seguida, como expressão de **crise estratégica** destes movimentos. Será dado destaque também ao processo de emergência dos movimentos de luta pela moradia, à interação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) no seio dos movimentos, enquanto "partido" da Reforma Urbana, e ao processo de construção dos Conselhos Populares e de espaços públicos institucionais de participação popular, sobretudo o Fórum do Orçamento Participativo no governo da Frente Popular na Prefeitura (89-92). A compreensão da identidade dos sujeitos destes movimentos e da qualidade de sua cidadania será buscada a partir da investigação de sua prática social, em que as questões de conteúdo implicam sempre definições processuais.

A pergunta principal que vai se procurar responder é a seguinte: Existe efetivamente um novo princípio ético-político - uma nova forma de pensar e atuar politicamente - presidindo a ação dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre? Qual a sua genealogia?

Dando suporte a esta questão principal, existem mais duas outras perguntas que nela se imbricam: (1) Qual o caráter das culturas políticas desenvolvidas nestes movimentos? (2) Qual o espaço no qual se desenvolvem os seus sujeitos?

Estas questões permitem situar a abrangência deste trabalho em dois níveis: (1) empírico, investigando os movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80; (2) teórico, buscando contribuir para a discussão da relação entre sujeito e prática social. O leque envolvendo organização, sujeito, cultura e prática é necessário em função da perspectiva histórico-política que se pretende desenvolver. Depois de toda uma condensação de estudos na área dos movimentos sociais não é mais possível entendê-los apenas de modo estático (a descrição fotográfica) ou determinista (a reprodução das relações sociais de produção definindo o lugar social dos atores e o que passa na sua consciência).

Neste sentido, um primeiro pressuposto fundamental a ser discutido reside na relação entre movimentos populares urbanos e classes sociais. Parafraseando Thompson¹, seria possível dizer que as classes subalternas estiveram presentes ao fazer-se da cidade. Embora não tenham dirigido o processo, constituíram o outro que por mais que fosse negado ou se tentasse excluí-lo, permaneceu como a face irrecusável do cará-

1. E. P. Thompson, *A formação da classe operária inglesa*, Rio, Paz e Terra, 1987, p. 9: "A classe operária não surgiu tal como o sol numa hora determinada. Ela esteve presente ao seu próprio fazer-se."

ter de nossa sociedade. A lógica do lucro prevalece no tecido urbano, mas ela é obrigada a conviver e a se adaptar às ocupações, à pressão dos favelados e dos moradores de vilas, às suas organizações e ao seu reconhecimento institucional. Em meio século de tentativas de impedir e erradicar a formação de núcleos de habitação irregular e clandestina em Porto Alegre, por exemplo, eles não fizeram senão aumentar, com mais de 30% da população da cidade morando hoje nestas condições. Nem a política de remoções forçadas de população, intensificada nos primeiros anos após o golpe de 64, nem a tentativa de criar uma cidade "européia" por lei, como propõe o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre², elaborado em 1979, conseguiram impedir ou controlar as várias lógicas com que as classes subalternas interferem na construção da cidade. Por uma razão muito simples: elas também são sujeito. E estão dizendo isso há mais de um século. Hoje, este sujeito começa a reelaborar parte destas lógicas e a penetrar em alguns dos espaços de formulação de políticas públicas do Município, não aceitando mais regras iguais para os desiguais e nem o *apartheid social* no tecido urbano, a separação entre cidade legal e cidade real.

Na análise da relação entre classes sociais e movimentos populares urbanos, deve-se distinguir primeiramente entre os recortes promovidos por estes movimentos: comunitários ou setoriais. Deve-se destacar aqui que o uso do termo

2. Este Plano Diretor gravou como áreas de preservação ambiental ou como leito de rua um sem número de vilas populares, além de dividir geograficamente a cidade sem levar em conta o recorte real feito pela população através dos seus bairros, vilas e organizações representativas.

comunitário, associado a um determinado tipo de movimento popular urbano, não implica uma adesão à teoria funcionalista da cidade. Comunidade significa, neste trabalho, "um grupo identificável com base no local de moradia comum a seus membros"³. Geralmente a comunidade é composta por várias categorias sociais com interesses heterogêneos. Não se trata portanto de descrever o processo de uma comunidade que se desagrega com o processo de urbanização. Nem tampouco a luta pela reconstrução de uma comunidade mítica ideal. Não existe uma natureza dos movimentos comunitários, o que existe são processos históricos em que determinados formatos organizativos se consolidaram como estruturas, como é o caso das Associações de Moradores. Portanto, o emprego do termo comunitário se deve, em primeiro lugar, ao fato de ser usado, junto com o termo movimento, pelas lideranças, agentes de base e assessorias dos movimentos de bairro para se auto-designar. Em segundo lugar, a opção pela manutenção do uso deste conceito se deve à sua utilidade como instrumento de análise, desde que precisados seus elementos constitutivos e virtualidades.

Comunidade é um termo que não tem um significado unívoco, admitindo inclusive sentidos opostos. Na matriz libertária, que vem da experiência da Comuna de Paris, comunidade aparece como "ideal de fraternidade e solidariedade", a partir da "igualdade de condições de carência e espoliação,

3. Linda M. Gondim, "Dilemas da participação comunitária", *Revista de Administração Municipal*, vol. 32, nº 187, abril-junho de 1988, pp. 11-12.

num mundo de desigualdades"⁴. Na matriz autoritária, que vem da experiência do fascismo, comunidade aparece como instrumento de organização dos setores populares para o seu melhor controle, cujo exemplo histórico no Brasil é a tradição clientelista das políticas sociais.

Em princípio, a utilização de um espaço físico comum para moradia excluiria do pertencimento à comunidade todos os agentes "externos", sejam eles profissionais, empresas ou órgãos públicos que atuem numa determinada área. Porém, esta separação interno / externo, sociedade / Estado, não se sustenta quando consideramos as múltiplas situações de emergência de movimentos populares urbanos. Militantes de um partido ou assessores de alguma agência de educação popular podem decidir residir na área de sua atuação, por exemplo. Além disto, existem diferenças de várias ordens entre os moradores de uma comunidade (etnia, gênero, cultura, classe, antiguidade na área, propriedade privada ou posse, ou moradia de aluguel etc.). Mesmo com relação a uma possível identificação dos moradores com base na defesa da função social da propriedade (seu valor de uso), seria preciso ter cautela. Pois além de ser muito difícil distinguir em certos casos o interesse do morador do interesse do proprietário, nem sempre o não-proprietário deixa de se identificar com a lógica da apropriação capitalista do espaço urbano. Portanto, o desenvolvimento de interesses comuns por parte dos moradores não é um dado *ad hoc*, é uma construção. Nem mesmo a promoção de melho-

4. Conforme Maria da Glória Gohn, "Comunidade: a volta do mito e seus significados", *Serviço Social e Sociedade*, ano XI, nº 32, maio de 1990, p. 124.

rias de infra-estrutura por parte do Poder Público goza de um apoio natural. Por exemplo, se for para urbanizar uma área de ocupação no espaço do que deveria ter sido um praça, ou uma escola, poderá haver oposição dos que, ocupando uma área regular, vão se sentir prejudicados.

Embora sendo uma construção e não um *telos* determinado *a priori*, os movimentos comunitários não são uma construção aleatória. É isto que o conceito de comunidade vem precisar, a prioridade das relações de vizinhança, do local, do visível como ponto de partida de todos os movimentos comunitários ou de bairro. Talvez aí resida sua capacidade de permanência e adaptação à modernidade: numa época de pragmatismo e absoluta depuração dos valores parece que há uma tendência das pessoas a se sensibilizarem e mobilizarem apenas com aquilo de cuja transformação elas podem participar diretamente assenhorando-se dos resultados. Na verdade, os movimentos comunitários são a matriz de onde emergiram os movimentos setoriais, cujo eixo deixa de ser as relações de vizinhança e passa a ser a preocupação comum com questões específicas (saúde, educação, moradia etc.). Os movimentos setoriais expressam uma complexificação dos movimentos populares urbanas, a partir de opções de ação construídas no processo de transição do regime autoritário. As ocupações de terras urbanas no final dos anos 70 também eram luta pela moradia, mas não expressavam a intenção de intervir propositivamente nos espaços de formulação de política habitacional. Além disso, na medida em que o recorte é temático, permite articular os interesses comuns de diferentes setores no conjunto da

cidade, superando-se o limite geográfico. Os movimentos comunitários caracterizam-se por um peso maior da participação e organização de base, enquanto que os movimentos temáticos tendem a uma institucionalização secundária, na medida em que se valem de grande parte dos quadros, da experiência acumulada, das formas de luta e dos canais de acesso junto ao Poder Público construídos pelos movimentos comunitários.

Dentro dos movimentos temáticos, é possível distinguir entre movimentos que reivindicam equipamentos e serviços de uso coletivo (redistribuição indireta de renda) e os que reivindicam o acesso pessoal direto a determinados bens sociais, como é o caso da moradia. Neste particular, é importante ressaltar que para os trabalhadores urbanos a moradia é tão ou mais importante que o trabalho, pois é a sua posse que permite o exercício de vários direitos de cidadania (emprego formal, crédito no comércio, serviços urbanos, identidade familiar). Perder o emprego, para a maior parte dos trabalhadores residentes nas periferias urbanas, de certa forma faz parte da rotina. Não ter onde morar é mais grave, pois coloca a pessoa diretamente na condição de marginalidade social.

Os movimentos de saúde, por exemplo, tendem a uma continuidade após a conquista de um determinado equipamento de uso coletivo, expressa na necessidade de gerir o seu uso pela coletividade. Já os movimentos de moradia, como salienta

Arlete M. Rodrigues⁵, tendem a uma desativação após a apropriação individual do bem, assim como os movimentos pela água e pela luz. Mais recentemente, observam-se iniciativas para romper com este padrão dos movimentos de moradia, com base no modelo das cooperativas uruguaias, em que os moradores não apenas têm acesso à moradia (em regime de propriedade coletiva), como assumem a construção e gestão do ambiente coletivo (conservação dos prédios, administração da cobrança de prestações, dos estabelecimentos comerciais ali permitidos pelo coletivo, da biblioteca comunitária, do posto de saúde etc.).

São sempre desafios para os movimentos populares: manter o trabalho de base, globalizar experiências, repensar as formas de apropriação e gestão da cidade. Os limites não são imanentes aos movimentos, são configurações históricas e conjunturais mutáveis. Este é um dos pressupostos fundamentais deste trabalho. Como salienta Boaventura de Sousa Santos, não existem configurações fixas de subjetividades, "*a mutação é constante em função das condições que contextualizam a nossa prática social*"⁶. Por exemplo, quando os movimentos de moradia articulam-se nacionalmente e assumem a construção do Fórum da Reforma Urbana, com a perspectiva de inversão da lógica de apropriação do espaço urbano, a sua atuação pode ter um sentido transformador da sociedade e não apenas de recuperação da capacidade de regulação estatal.

5. Arlete M. Rodrigues, *Cidade e movimentos sociais*, II Simpósio de Geografia Urbana, Rio Claro-SP, mimeo, 1991 (documento não paginado).

6. Boaventura de Sousa Santos, "O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum", *Humanidades*, vol. 7, nº 3, 1991, p. 279.

O fato de que se constituam movimentos comunitários, apesar de todas as diferenças sociais existentes num bairro popular, levou um autor como Alain Touraine⁷, por exemplo, a afirmar que estes movimentos, na América Latina deveriam ser situados no domínio dos movimentos históricos, distintos dos movimentos sociais clássicos, por não contraporem diretamente classes sociais na disputa dos recursos da sociedade, mas terem o Estado como o seu principal interlocutor e visarem sobretudo a superação da exclusão social e do modo de desenvolvimento que a produziu. Seriam movimentos de construção da nação que lutam pela ampliação da cidadania. Contudo, preferimos definir aqui os movimentos populares urbanos, incluindo os movimentos comunitários, como movimentos que justapõem, em menor ou maior grau, ações históricas e ações de classes subalternas, expressando a capacidade de ação coletiva de uma amplo conjunto de classes e de categorias sociais espoliadas pelo processo de urbanização capitalista. Neste sentido, os movimentos populares urbanos podem ser considerados como uma das formas, complexa e contraditória, de construção das classes subalternas. Eles expressam classes em processo. Dois séculos depois da Revolução Fran-

7. A. Touraine, *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*, Campinas, Trajetória Cultural/UNICAMP, 1989, p. 286: "(...) os movimentos históricos põem em movimento a consciência nacional, a consciência de pertencer a uma comunidade, da família à nação, passando pela etnia e pela coletividade local. A elite que conduz o desenvolvimento e que dirige o Estado, agente central deste, sempre faz apelo à construção da nação, à formação do Estado Nacional, inclusive à segurança nacional nos casos das ditaduras militares recentes no continente. Os movimentos históricos populares dão a este campo de disputa comum, a existência como nação, uma interpretação oposta. Os marginais ou excluídos fazem apelo à unidade da sociedade contra o dualismo, as desigualdades ou a segregação de que são vítimas."

cesa, não há mais como se ter primeiro uma etapa de afirmação histórica e só depois uma etapa de ação classista. Existem lutas populares em que classes se desenvolvem ou se diluem, dependendo dos vínculos que constantemente alteram e reconstroem.

Durante muito tempo as organizações de esquerda⁸ no Brasil subestimaram a capacidade de ação dos moradores das periferias da cidade enquanto tal. Assim como os pequenos camponeses franceses analisados por Marx em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*⁹, estes setores eram considerados incapazes de desenvolver a articulação política de seus interesses, condenados a serem eternamente massa de manobra, lumpesinato. A partir de uma visão economicista da contradição capital / trabalho, julgava-se que só a partir da organização sindical e partidária dos operários seria possível a ação propriamente classista. No final dos anos setenta, o consenso das esquerdas em torno desta concepção política começa a se dissolver. Uma série de estudos econômicos e antropológicos revela que quem mora na periferia não é o "marginal", mas o trabalhador. E que a segregação urbana não é uma disfunção do sistema, mas parte integrante da exploração capitalista. Ao mesmo tempo, uma parcela destes moradores de periferia e de favelas passa a se constituir enquanto movimento, através da ação coletiva. As contradições urbanas (a apropriação desigual da cidade)

8. Conforme Ágnes Heller e Ferenc Feher, *Anatomia de la izquierda occidental*, Barcelona, Península, 1985, p. 50: "La izquierda se caracteriza por una tendencia dinámica a la eliminación, modificación o suspensión de la lógica capitalista occidental."

9. Karl Marx, "O 18 Brumário de Luís Bonaparte", Marx (coleção Os Pensadores), (2ª ed.), São Paulo, Abril, 1978.

começam a ser percebidas como parte da contradição principal e não mais como secundárias. Apesar de muitas vezes se manter o viés determinista, agora deslocado da esfera da produção para a esfera da reprodução, passa-se então a valorizar o potencial político dos movimentos populares urbanos na formação de uma frente popular contra o regime autoritário, seja na perspectiva de um amplo enfrentamento com as classes capitalistas identificadas no capital monopolista, seja na perspectiva de afirmação de uma cultura de direitos de cidadania. É o boom dos movimentos sociais. Contudo, com a Nova República, uma ducha de água fria é jogada neste entusiasmo. Invertem-se novamente as expectativas e os movimentos populares urbanos passam a ser percebidos, então, como frágeis, corporativistas e excessivamente permeáveis ao enquadramento burocrático-institucional. É intenção deste trabalho reavaliar as condições de vigência destas interpretações.

Neste sentido, um segundo pressuposto fundamental a ser discutido reside na relação entre prática social e sujeito na constituição da cultura política dos movimentos populares urbanos. Cabe destacar, inicialmente, que é no processo histórico concreto que os movimentos constituem suas representações e são por elas constituídos. Contudo, não é possível investigar a cultura constitutiva de determinados sujeitos apenas nela mesma. A cultura não existe em si, mas no jogo de oposições que estabelece socialmente na formação de seu corpo discursivo, na sua encarnação material. É diante das agências de governo, do jogo dos partidos e diante da ação dos vários setores organizados na sociedade que as cul-

tura políticas se desenvolvem. Entendendo-se o Estado num duplo sentido, como sistema político formal e como pacto básico de poder que preside as relações sociais, pode-se dizer que os movimentos populares urbanos são agentes de sua permanente reconstrução / transformação, na medida em que conferem realidade ou não aos princípios e valores de suas instituições e se defrontam ou confrontam com seus limites físicos concretos.

A autonomia do sujeito consiste na sua capacidade de dialogar criativamente e incidir nos diversos níveis da prática social na construção e defesa de seus interesses e na definição de um projeto para a sociedade. Conforme Eder Sader: "(...) sujeito autônomo não é aquele (pura criação voluntarista) que seria livre de todas as determinações externas, mas aquele que é capaz de reelaborá-las em função daquilo que define como a sua vontade."¹⁰

Assim, faz parte desta investigação também a análise do comportamento dos principais interlocutores dos movimentos populares urbanos: assessorias (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE, Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP e Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - CIDADE); governo e agências de governo (sobretudo no nível municipal, com ênfase no Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB) e partidos políticos (sobretudo o PDT, o PMDB e o PT). Este leque de instituições será in-

10. Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio, Paz e Terra, 1988, p. 56.

terrogado apenas no que se relaciona com os movimentos populares urbanos.

O que dá unidade à trajetória dos sujeitos múltiplos que são os movimentos populares urbanos, constituídos pela articulação de moradores de periferia, trabalhadores sem teto, profissionais de diversas categorias, militantes e assessorias em diferentes formatos organizativos (clubes de mães, Associações de Moradores, entidades culturais e recreativas, plenárias, fóruns, comissões, comitês, conselhos, organizações não governamentais etc.) é a formação progressiva e dinâmica de um **campo comum** de referências e diferenças para a ação coletiva e a disputa política.

Entretanto, não existe uma única cultura política dos movimentos populares urbanos, no sentido restrito exclusivo, mas diversas culturas políticas, geralmente mutuamente referenciadas, o que nos permite falar em campo popular. Investigamos, na conjuntura dos anos 80, as possibilidades e limites dos movimentos populares urbanos para a formação ou não de uma nova consciência de cidadania, caracterizada pela autonomia, democracia e transparência e pela recusa da apropriação paternalista das reivindicações e do clientelismo político-eleitoral.

É na análise da criatividade histórica dos movimentos populares urbanos que se pode apreender a sua dinâmica e o processo de construção do seu sujeito. Trata-se, portanto, de tentar recuperar o caráter aberto de cada conjuntura vi-

vida e nesse sentido um movimento não se resume ao seu saldo final, mas envolve o conjunto de alternativas e limites colocados a cada passo da construção de seu destino.

Pretendo poder demonstrar o processo de gestação de um novo padrão de praxis política no cotidiano de uma parte significativa dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80, o que será feito através da análise histórica de sua emergência e progressiva tendência à universalização (das reivindicações localizadas em Associações de Moradores, passando pela construção da UAMPA e pela sua superação a partir dos Conselhos Populares, até a participação propositiva em espaços públicos como o Fórum do Orçamento Participativo no governo da Frente Popular na Prefeitura (89-92). O que lhe dá homogeneidade é a construção de múltiplos sujeitos regidos pelo princípio da participação ativa, expresso na recusa da passividade e da apropriação paternalista. O que o divide é a disputa entre duas alternativas para o relacionamento com a institucionalidade democrática: (1) prática corporativa e concepção instrumental da democracia (pragmatismo): desprezo pela política mais global, com a atuação se concentrando na busca de solução para os problemas do bairro, cobrando recursos do Poder Público como um direito e não mais aceitando a sua vinculação forçada com o voto neste ou naquele partido¹¹; (2) prática comunicativa, provocativa de de-

11. Esta recusa se expressa no alto grau de instabilidade das tentativas de clientelização ou mesmo de articulação hegemônica promovidas pelas classes dominantes, o que significa uma grande dificuldade, nesta conjuntura, de consolidar clientelas ou suporte político ativo de modo mais orgânico e durável. Vide, por exemplo, a flutuação do voto partidário, com o assim chamado maior partido do Ocidente, o PMDB, tendo hoje apenas 2 vereadores na Câmara Municipal.

safios estratégicos e concepção processual da democracia: esforço para construir uma nova ética urbana, que implica na apropriação / reapropriação dos espaços públicos, dos recursos públicos e, no limite, da própria noção de público, no contexto de uma concepção emergente do Estado como Estado Integral (sociedade política + sociedade civil).

Esta hipótese *allegro*, contudo, tem como parte constitutiva, a crise estratégica enfrentada pelos setores combativos dos movimentos populares urbanos. Esta crise apresentou uma dupla dimensão. De um lado, foi uma **crise de projeto**, onde se colocava o dilema de participar da institucionalidade pública em reconstrução sem abrir mão de alternativas para um projeto de radicalização da democracia e transformação social. Os setores dos movimentos populares urbanos que vinham se afirmando desde o início dos anos 80 como sujeitos de uma nova prática, a partir da recusa ativa do autoritarismo e da ação coletiva para a conquista de direitos, tiveram que se reconstruir politicamente, para transitar do somatório de denúncias e das ações de enfrentamento aos sucessivos governos à formulação de propostas alternativas para as políticas públicas, tendo por base a participação popular, e à busca de um novo projeto de sociedade. Por outro lado, no conjunto dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, onde estes sujeitos emergiam, manteve-se uma tensão permanente, embora não estática, entre as novas alternativas colocadas para a cidadania e os velhos e renovados padrões de apropriação paternalista e exclusão social presentes em de-

terminadas instituições e práticas (dentro e fora dos movimentos).

O método através do qual se investigou a emergência deste novo princípio ético-político consistiu no cruzamento entre identidade e ação política. Neste sentido, o ambiente teórico-prático desta discussão encontra-se, ao nosso ver, diretamente ligado à questão da cidadania, do padrão de relacionamento entre cidadão, sociedade civil, partidos e Estado. Assim, um terceiro ponto fundamental a ser discutido é a relação entre democracia e cidadania.

Se o poder é efetivamente a capacidade de uma classe ou movimento social realizar os seus interesses, então o elemento fundador da ação política é a construção do interesse. O que implica processos concretos de participação, construção da identidade e de estruturas de organização e representação. Envolve, desde a origem, a capacitação para o exercício do poder - o que exige uma definição, mesmo que inconsciente, sobre o modo deste exercício. Neste sentido, consideramos de grande utilidade o conceito de hegemonia de Gramsci - *"um modo específico de exercício do poder que tem por base o consentimento ativo"*¹² -, pois ele permite fazer a crítica ao modelo teleológico-instrumental (o poder apenas como capacidade de mobilizar recursos e vontades para determinado fim) sem cair no extremo de fundamentá-lo apenas em bases consensuais, negando o papel do conflito. Além disso, permite pen-

12. Conforme a leitura de Evelina Dagnino, *A contribuição de Antonio Gramsci para a teoria da ideologia*, Campinas, mimeo, 1989.

sar os movimentos sociais como sujeito ou ator múltiplo, não redutíveis a uma única lógica ou espaço pré-determinado de atuação. E permite também revalorizar o seu percurso do particular ao geral, do corporativo ao universal.

O conceito de sujeito múltiplo (múltiplos formatos, múltiplos recortes, múltiplos setores sociais, múltiplos atores) vem emergindo a partir da ruptura com o paradigma estatal de transformação social (o Estado como organizador da sociedade, para o bem ou para o mal). Este paradigma se caracteriza, no caso dos movimentos populares urbanos, por uma relação de mediação direta e exclusiva entre Estado / Governo e organizações populares por local de moradia. Neste sentido, a socialização da política, através da construção de espaços públicos, com a apropriação de parcelas de poder real pelos setores populares organizados, coloca a perspectiva de explosão deste paradigma estatal, como veremos mais adiante.

Não obstante, a interação positiva dos movimentos populares urbanos com a institucionalidade democrática coloca novos problemas para estes movimentos. Num certo sentido, pode-se dizer que os movimentos avançam ou refluem a partir de crises sucessivas. Na conjuntura recente, de um lado, a ação dos movimentos caminha no sentido do aprofundamento e da radicalização do processo de democratização para além do sistema político formal, mas por outro lado, um consentimento ativo em torno de um projeto como este só é possível entre os grupos aliados que constroem uma vontade comum, mas não é possível, a não ser incidentalmente ou instrumentalmente, en-

tre sujeitos de interesses antagônicos. Isto implica a construção de espaços públicos e o aprendizado de processos de negociação e pactação de regras e conteúdos políticos, o que nem sempre é fácil ou possível. Além disso, ficam sérias questões para a autonomia dos movimentos populares urbanos. Primeiro, porque a participação em espaços públicos só tem um sentido instituinte para os movimentos quando eles podem incidir sobre o seu formato e conteúdo, além de simplesmente participar. Segundo, porque muitas vezes há uma tendência dos movimentos a se diluírem nestes espaços públicos, perdendo-se a capacidade de organização prévia em espaços próprios de amadurecimento e sedimentação de identidades políticas.

Aquí, o nosso esforço de análise centra-se na dimensão política da cidadania. Ou seja, mais do que a cidadania enquanto direito a alguma coisa, interessa-nos a cidadania enquanto processo de construção de novos direitos. Mais do que o pertencimento a uma determinada ordem, a chave para uma cidadania democrática radical está no direito de definir aquilo a que se pertence. Daí a necessidade de estudar as diversas soluções para a questão da cidadania colocadas pelas culturas políticas dos movimentos populares urbanos, entendendo-se cultura política num duplo sentido. Primeiramente, de modo abrangente, como o conjunto de referências que impregna a prática social de um dado sujeito ou de uma sociedade. E em segundo lugar, mais restritamente, como vontade política, produto da atividade reflexiva coletiva: a argumentação racional que preside a política enquanto ação sobre a realidade.

Portanto, para sabermos se uma determinada cultura é dominante, residual ou emergente¹³, precisamos ter instrumentos que nos permitam dimensionar a sua importância na constituição de uma dada realidade. Para isto, não se pode, por exemplo, confundir o relato das lideranças com a descrição objetiva dos movimentos, sendo necessário integrar este plano subjetivo com outras evidências históricas, sobretudo através da análise do padrão de interação sócio-política dos movimentos, construído no jogo com Estado, partidos e interesses socialmente organizados. Nenhum bairro de periferia surge como Robinson Crusoe, náufrago de um outro mundo. Eles surgem em meio a toda uma estrutura de mediações, de ruas de mão dupla, constituídas e constituintes dos sujeitos que nelas vivem e atuam. Não existe um conteúdo a priori para a cidadania popular. A cidadania é um terreno de disputa e reconstrução permanente: um trabalho em andamento. Nossa tarefa é conhecer o andamento deste trabalho.

No capítulo *Prática social e sujeito nos movimentos sociais* é feita uma revisão da bibliografia sobre os movimentos sociais, onde são identificadas três correntes: (1) determinista-estrutural; (2) antropológico-cultural e (3) histórico-política. No sentido de aprofundar a opção por esta última perspectiva, é discutido o campo da cultura na tradição marxista, a partir das críticas de Gramsci, Raymond Williams e Thompson a esta matriz. Neste sentido, são traba-

13. Vide, a respeito destes conceitos, Raymond Williams, *Marxismo e Literatura*, Rio, Zahar, 1979.

lhados os conceitos de sujeito, cultura, hegemonia e espaço público como chaves para a análise histórica desenvolvida nos capítulos seguintes.

No capítulo *A emergência dos movimentos de bairro em Porto Alegre* é feito um breve retrospecto da evolução de Porto Alegre e da emergência das organizações de bairro nos anos 50, no auge do trabalhismo. São analisados alguns relatos de moradores do conjunto habitacional do IAPI (Vila dos Industriários). Posteriormente, é investigada a evolução da política habitacional pós-64, como marco da ação do Estado sobre os setores populares urbanos, sendo estudados alguns relatos dos moradores de favelas expulsos para áreas periféricas. Concluindo o capítulo, é identificado o processo de emergência de uma nova prática na construção dos movimentos de bairro: o enfrentamento (grandes assembleias de moradores, ação direta e pressão de massa sobre os órgãos de governo) e de sua importância para o desgaste do regime autoritário e para a **formação de uma cultura de direitos** (direito a ter direitos). São também destacadas algumas especificidades gaúchas, como a pequena presença das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) junto aos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, a precoce constituição de entidades federativas (a Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro - FRACAB - é fundada em 1959) e o peso das identidades partidárias na constituição do "campo popular".

No capítulo *A crise da UAMPA* é analisado o processo de construção da UAMPA (União das Associações de Moradores de

Porto Alegre), enquanto afirmação progressiva da prática do enfrentamento nas Associações de Moradores e, a partir da "Nova República", enquanto crise estratégica. De 1982 até 1985 assiste-se a um enorme esforço por parte das lideranças comunitárias no sentido de construir uma ampla articulação de suas lutas específicas com a luta mais geral levada pelas oposições para a derrubada do regime militar. Neste sentido, correu-se inclusive o risco de perder-se o específico das contradições urbanas, na medida em que se superestimou o poder de atração das grandes bandeiras das oposições junto aos movimentos populares urbanos (diretas já, constituinte, não pagamento da dívida externa), secundarizando-se o cotidiano das lutas populares nos bairros.

No capítulo *Ações hegemônicas e movimentos populares urbanos* é analisado o percurso destes movimentos entre 1986 e 1988, quando eles desenvolvem um amplo processo de complexificação político-organizativa. Em 1987, ocorre uma série de processos organizados de ocupação massiva de vazios urbanos e conjuntos habitacionais semiconcluídos e semi-abandonados, emergindo a partir daí o Movimento de Luta pela Moradia no Estado. Surge também o Fórum Estadual da Reforma Urbana, como um desdobramento do Fórum Nacional. As Associações de Moradores perdem centralidade diante do processo de abertura de canais institucionais para a participação. Com o Governo Collares (PDT) no Município, ocorre um esforço para reconstruir as bases da direção política das classes subalternas pelo trabalhismo. Como uma ação mais conseqüente junto ao movimento sindical era difícil, pelo predomínio

mínio de lideranças ligadas a outros partidos na CUT e na CGT, as entidades comunitárias apareciam como o território para a reconstrução do trabalhismo. Collares propôs a criação dos Conselhos Municipais e durante meses as lideranças comunitárias se envolveram com a sua discussão junto aos representantes do Governo Municipal, sendo que no final o saldo foi a não implantação dos tais Conselhos e o desgaste do Governo Collares. De modo um pouco diferente, as políticas assistenciais da Nova República, como o ticket do leite, obtiveram um certo sucesso ao fazer gravitar ao seu redor um grande número de entidades comunitárias. Contudo, como veremos, essa interação positiva com as políticas governamentais não se traduziu numa adesão mais consistente ao PMDB, devido à postura receptivo-crítica adotada pelos movimentos e devido também às flutuações políticas deste partido no cenário nacional e local. Neste capítulo, analisaremos esta conjuntura também em termos de **reconstrução estratégica** dos movimentos populares urbanos, a partir da inflexão sofrida pela prática do enfrentamento, da progressiva ênfase dada à **prática da participação instituinte** e da formação do "partido da Reforma Urbana" (com base na articulação de ONGs).

No capítulo *A explosão da experiência*, analisaremos o percurso dos movimentos populares urbanos durante o governo da Frente Popular na Prefeitura (89-92), quando há uma **convergência dos movimentos e organizações comunitárias para os espaços públicos** que se desenvolvem para a gestão das políticas municipais (orçamento, acesso à terra, saúde, transporte). Multiplicam-se também embriões de Conselhos Populares,

não mais na perspectiva do duplo poder mas no sentido de um "co-poder", generalizando-se progressivamente o sistema de plenárias abertas a todos os moradores e rompendo-se assim com o "monopólio" da representação por local de moradia das Associações de Moradores. Em 1992, a cidade apresenta articulações regionais para a formação destes Conselhos em 16 zonas, cobrindo todo o mapa do Município. Contudo, esta experiência não é isenta de limites, colocando questionamentos para a autonomia organizativa dos movimentos populares urbanos. Na segunda parte deste capítulo são analisadas as entrevistas realizadas com várias lideranças comunitárias atuantes nos Conselhos Populares, investigando-se seus vínculos de identidade, a compreensão de seu papel e aspectos de seu imaginário político (as premissas eficientes e ativas que orientam sua ação). Neste sentido, será dado especial destaque à emergência de um novo conceito de política no âmbito dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, em que o poder deixa de ser representado nas suas figurações tradicionais como dominação e abrem-se perspectivas para o seu exercício enquanto vontade coletiva democraticamente construída.

II. PRÁTICA SOCIAL E SUJEITO NOS MOVIMENTOS SOCIAIS.

Aceitar a semente ainda
não é acolher o desgaste,
o jazimento, a desolação.
Aceitar ainda não é ter
raízes desde a podridão.
Aceitar ainda não é aceitar,
resistindo o inelutável
desmanchar de tudo, ainda
não é receber o estímulo
fortíssimo da luz, em trevas,
puxando os olhos para dentro.
Por isso, muitos dizem sim
e tão poucos, ali, trigo maduro.

Maria Carpi
(Aceitar a semente)

Introdução

O objetivo deste capítulo é situar e aprofundar a opção feita neste trabalho pela abordagem aqui chamada como histórico-política e fixar alguns pressupostos e conceitos básicos para o estudo do percurso dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre.

Até muito recentemente, no Brasil, a teoria dos movimentos sociais esteve presa sobretudo à investigação de suas causas e à sua inserção na lógica da reprodução do capital. Sem desconsiderar o mérito e a validade explicativa parcial destes estudos, existem hoje disponíveis uma série de trabalhos que permitem fazer a crítica de seus limites.

No conjunto de teorizações sobre os movimentos sociais no Brasil é possível distinguir, ao nosso ver, três linhas básicas de abordagem: (1) econômico-estrutural, (2) antropológico-cultural e (3) histórico-política. Como precaução metodológica é importante ressaltar que esta classificação tem uma função principalmente didática, já que é difícil filiar os diversos autores que estudam os movimentos sociais exclusivamente a uma ou outra corrente. O nosso recorte privilegia o processo de constituição dos sujeitos sociais na diferenciação das abordagens.

Explicação econômico-estrutural

A nível dos estudos macro, a abordagem econômico-estrutural foi predominante no Brasil até meados dos anos 80. Ela tem por base os textos de Lojkine, Castells, Borja e Topalov e encontra em Francisco de Oliveira, Lúcio Kowarick, Pedro Jacobi e José Álvaro Moisés os seus desdobramentos mais importantes.

Em Lojkine¹ e Castells² existe um esforço para transformar as categorias de análise de Marx em novas ou renovadas categorias que pudessem dar conta do capitalismo avançado, mantendo-se a análise basicamente nos termos da economia política e de sua crítica. Há uma determinação estrutural que desloca o eixo do processo de acumulação para o consumo coletivo, gerando-se uma contradição entre reprodução do capital e reprodução da força de trabalho, o que exige novas formas de regulação estatal. Castells chega a definir o urbano como o espaço da reprodução social, no que é criticado por Lojkine, para quem o urbano é simultaneamente produção e reprodução social. Topalov³ buscou aprofundar a discussão sobre a categoria renda da terra, para explicar o processo de apropriação capitalista da cidade e a matriz principal das contradições urbanas.

Contudo, todos estes autores reconhecem que estas determinações provocadas pelo desenvolvimento capitalista não são suficientes por si sós para provocar um processo de transformação social. A superação das contradições urbanas dependeria da atuação dos movimentos sociais, de sua capacidade de enfrentar a categoria chave da apropriação capitalista do espaço urbano: a propriedade privada.

-
1. Jean Lojkine, *O Estado capitalista e a questão urbana*, São Paulo, Martins Fontes, 1981.
 2. Manuel Castells, *A questão urbana*, Rio, Paz e Terra, 1983.
 3. Vide: Christian Topalov, "Análise do ciclo de reprodução do capital investido na indústria da construção civil", Reginaldo Forti (org.), *Marxismo e urbanização capitalista*, São Paulo, LECH, 1979.

Para Castells, por exemplo, isto se daria pela "socialização objetiva" dos meios de reprodução da força de trabalho através do consumo coletivo. E é interessante como a preocupação destes autores em situar os limites estruturais do capitalismo no tecido urbano se vincula com a questão do planejamento urbano e da gestão democrática. O que remete suas análises imediatamente do terreno econômico para o político, gerando tanto um leque de estudos sobre instrumentos viáveis para limitar progressivamente a ação do capital como também estimulando o desenvolvimento de experiências de gestão democrática no nível municipal.

Castells verá inclusive a virtualidade de uma via democrática para o socialismo nos movimentos sociais urbanos:

"O que implica em vários traços fundamentais do novo processo socialista: o pluralismo político-ideológico das forças socialistas; a adaptação às condições concretas de cada país; a construção de uma sociedade socialista na qual as liberdades democráticas sejam plenamente respeitadas dentro de todos os grupos e indivíduos, o desenvolvimento econômico, técnico, científico e cultural necessário para abordar a construção descentralizada de um novo tipo de sociedade."⁴

4. M. Castells, *Cidade, democracia e socialismo*, Rio, Paz e Terra, 1980, p. 27.

No Brasil, inicialmente, ao longo dos anos 70, a preocupação dos principais estudos sobre a questão urbana esteve mais centrada em fazer a crítica dos pressupostos funcionalistas que tendiam a explicar o desenvolvimento urbano basicamente em termos de modernização. O que foi feito analisando-se a especulação imobiliária, de um lado, e o beneficiamento da indústria da Construção Civil e dos agentes financeiros, de outro.

Em obra já clássica⁵, Kowarick mostra que a população enquadrada como marginal pela teoria da modernização é perfeitamente funcional ao sistema, contribuindo para a sua reprodução ampliada. O conceito correto, então, não seria o de disfunção, mas o de contradição, decorrente de um tipo de configuração estrutural necessária na dinâmica da sociedade. Não se pode pensar portanto que os sistemas abstratamente tenham leis auto-reguladoras. O desenvolvimento econômico não implica necessariamente em melhoria das condições de vida para o conjunto da população. Ao contrário, na América Latina as classes dominantes assentariam o seu poder justamente sobre a "super-exploração" da força de trabalho.

A análise de Francisco de Oliveira⁶ recai sobre o setor de serviços como um todo, enquanto Kowarick está mais preocupado com um tipo de trabalhador deste setor: o traba-

5. Lúcio Kowarick, *Capitalismo e marginalidade na América Latina*, Rio, Paz e Terra, 1979.

6. Francisco de Oliveira, "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", *Ensaios de Opinião*, nº 2 + 4, 1978, e também, "O terciário inchado e a divisão internacional do trabalho", *Estudos CEBRAP*, nº 24, 1980.

lhador espoliado⁷. Mas ambos concordam quanto ao sentido dessa espoliação, a transferência de mais-valia para os setores mais capitalizados da economia. Processo que se dá pela criação de toda uma rede de serviços e produtos originários dos setores ditos marginais, colocada a preços baixos no mercado. Abaixo da lucratividade social média, o que provoca sua contínua descapitalização. Esta rede cria uma infra-estrutura de custos que leva ao barateamento do fator trabalho. A reprodução do trabalhador ao nível da subsistência permite uma redução progressiva - dado o aumento de produtividade dos setores capitalizados da economia - do investimento do capital em salários e a manutenção provisória de um setor de serviços descapitalizado. Já que todo o excedente gerado pela economia é drenado para o capital monopolista.

*"O que se pretende de novo nesta nova velha temática é assinalar a presença do Estado capturado pela burguesia monopolística associada nessas relações (o 'tecido urbano') e que caráter esta presença confere ao conflito social em escala ampla, que coloca como contendores não apenas a burguesia em geral contra o proletariado, mas o conjunto das classes urbanas não proprietárias de meios de produção contra o Estado."*⁸

Expandindo-se pela via da mais-valia absoluta, o terciário teria desenvolvido uma tendência à absorção de mão-

7. Vide, especialmente, Lúcio Kowarick, *A espoliação urbana*, Rio, Paz e Terra, 1979.

8. Francisco de Oliveira (1978), *op. cit.*, p. 108.

de-obra. Contudo, conforme Francisco de Oliveira, se trata de uma conjuntura histórica específica, caracterizada pelo fato de o setor industrial não ser suficientemente forte para capitalizar a economia como um todo. Assim, o terciário não deve ser considerado como a "cloaca do desemprego", pois atualmente estaria ocorrendo uma inflexão no setor, com uma tendência a uma menor capacidade de absorção de mão-de-obra, à medida que o setor industrial já permite capitalizar o setor de serviços, concentrando unidades e processos tecnológicos.

A oferta estatal de bens e serviços de consumo coletivo ficou atrelada às necessidades da acumulação, tendo ocorrido de modo qualitativa e quantitativamente insuficiente. Assim, se o crescimento do setor informal não significa de forma alguma dupla economia, tampouco a superação da pauperização absoluta de grandes parcelas da população depende de processos meramente econômicos.

É por isso que Kowarick passa a discutir cada vez mais questões como cidadania e sociedade civil:

"Assim, parece necessário pôr em xeque a questão da Sociedade Civil e de suas relações com o Estado, fundamentalmente no que diz respeito ao papel a ser desempenhado pelas classes subalternas no quadro necessariamente complexo, contraditório e conflitante deste relacionamento. Estas não podem ser mais equacionadas como mera mercadoria que se vende

no mercado de trabalho a preços geralmente irrisórios. É preciso retomar nesta equação a tradicional questão da cidadania, entendida na sua acepção clássica, isto é, o conjunto de direitos e deveres de participar não só na criação das obras sociais como no controle destas obras. Ou seja: a ampliação e garantia dos direitos e deveres implícitos no exercício da cidadania supõem, de imediato, a possibilidade não só de usufruir dos benefícios materiais e culturais do desenvolvimento, como também, sobretudo, a de interferir nos destinos do desenvolvimento."⁹

Dando um tratamento político aos movimentos sociais no Brasil, José Álvaro Moisés os analisa sob um duplo ângulo: (1) como decorrência do processo de urbanização e (2) como exigência de atendimento a velhas e novas necessidades por parte dos setores populares, tanto em termos de políticas públicas como em termos da abertura de canais de participação. Num certo sentido, este autor é pioneiro na tentativa de combinar aspectos do que vê como determinação social com o processo de constituição mais global dos setores populares.

Afirmando que a unidade dos movimentos sociais se encontraria na busca de uma identidade popular no plano político, José Álvaro Moisés argumenta que é nas conjunturas de crise que estes movimentos emergiriam com maior vigor:

9. Lúcio Kowarick, *A espoliação urbana*, op. cit., p. 27.

"(...) quando as classes dominantes não se demonstram capazes de dirigir a sociedade como um todo, e o Estado - como locus essencial da distribuição de poder - não se encontra suficientemente coesionado para responder às pressões que vêm de baixo."¹⁰

Estas situações de "crise de hegemonia" seriam as brechas através das quais os movimentos sociais poderiam expressar e projetar sua utopia de uma nova sociedade. Contudo, o autor não foge a uma visão teleológica, que vê os movimentos sociais como o primeiro passo de uma escalada crescente de articulações. E esta perspectiva seria dada inclusive estruturalmente. Assim, por exemplo, o "janismo" e o "adhemarismo" são vistos como tentativas de costurar o consenso das classes populares, articulando sociedades de amigos de bairro e sindicatos numa proposta populista de direita. Porém, como a estrutura de super-exploração vigente não permite concessões maiores aos trabalhadores, estes dois senhores não teriam como ir muito além da retórica eleitoreira e não é por nada que quebra-quebras teriam ocorrido justamente em seus governos.

Os movimentos sociais são vistos por José Álvaro Moisés como expressões da busca de uma cidadania política por parte dos setores populares. O principal problema de sua abordagem é, além da identificação dos movimentos sociais apenas com os setores populares, o de atribuir significados a

10. José Álvaro Moisés, "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais", José Álvaro Moisés e outros, *Cidade, povo e poder*, Rio, CEDEC/Paz e Terra, 1985, p. 28.

priori às lutas sociais constituídas pelos movimentos. Como observa Edison Nunes:

"Torna-se ocioso, nesta interpretação, perguntar-se sobre a gênese e o significado do conteúdo das reivindicações sociais porque já sabemos, a priori, que elas são o resultado inelutável da dinâmica global da sociedade capitalista e que expressam equipamentos necessários à reprodução da força de trabalho e, portanto, à reprodução do capital. Não há o que se perguntar às classes populares sobre suas carências porque ou é o crescimento da divisão social do trabalho ou a 'modernização econômica' - processos globais - que os instituem de forma 'real ou ilusória'."¹¹

Contudo, não se trata aqui de negar as pressões da realidade econômica, mas de apontar justamente o seu limite explicativo. Inclusive todos os autores que privilegiam o estudo dos condicionantes estruturais das relações sociais apontam para o fato de que é só através da ação política que os movimentos vão poder superar a grade instituída em que operam. O problema é que em geral as análises se detém aí e pouco se fala das lutas concretas e das contradições do jogo político-social desenvolvido pelos movimentos. Discute-se o conteúdo que eles colocam em questão, não o processo de construção de interesses cujo conteúdo é expressão.

11. Edison Nunes, "Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos", *Lua Nova*, nº 17, junho de 1989, p. 76.

Explicação Antropológico-cultural

Por explicação antropológico-cultural entendemos a análise que compreende os movimentos sociais a partir da dimensão cultural de seu sujeitos, deixando de lado toda perspectiva apriorística ou teleológica. Para efeito dessa discussão pretendemos analisar textos de Ruth Cardoso, Teresa Caldeira, Eunice Durham e Tilman Evers.

No Brasil, com o desenvolvimento dos estudos antropológicos, as classes subalternas e a sociedade civil em geral passaram a ter sua cultura identificada e analisada em numerosos trabalhos acadêmicos. Acreditava-se, assim, poder retratá-los com mais rigor científico, sem pré-conceitos.

Analisando as representações dos favelados de São Paulo, no final dos anos 70, Ruth Cardoso, por exemplo, constatava que todos descreviam a sociedade como sendo dividida entre ricos (os fortes) e pobres (os fracos):

"No mundo existem os fracos que são os peões, os trabalhadores pobres e os fortes, que são os ricos, os que possuem propriedade e dinheiro... O pobre não tem nada, é escuro, não tem pedido nem palavra." Depoimento de um favelado¹².

12. Ruth Cardoso, "Sociedade e poder: representações dos favelados de São Paulo", *Ensaios de Opinião*, nº 2 + 4, São Paulo, 1978, p. 39.

A conclusão a que chegava a autora é de que os favelados, apesar disto, mantinham a convicção de que individualmente poderiam mudar de vida. A ação política coletiva não era cogitada, pois o governo e a classe política eram identificados com os ricos. A mobilidade social era percebida então como uma questão de dedicação individual. Entretanto, as conclusões de Ruth Cardoso se prendiam à análise do universo do discurso dos favelados. Não eram feitas vinculações entre o discurso dos sujeitos e sua experiência. Tampouco estes sujeitos eram situados na teia de mediações sociais em que se constituem. Enfim, não se historicizam as suas falas. Tomava-se como cultura política do grupo um conjunto de avaliações descontextualizado da prática social de seus autores.

Teresa Caldeira¹³, pesquisando num período um pouco posterior e numa outra zona de periferia da metrópole paulista, constata não apenas uma desilusão, mas uma crise aberta do modelo de ascensão com base na ética do trabalho. Não obstante, inversamente ao que se poderia esperar, constata a existência de um modo positivo de encarar certas faces da ação governamental e do sistema político. Analisando as falas dos moradores, ela faz uma distinção entre dois tipos de discurso. De um lado, um discurso incoerente, fragmentário, que não tem memória dos fatos políticos e que se contradiz ao falar de sua experiência imediata. De outro, um discurso coerente, crítico, com memória histórica e revoltado

13. Teresa Caldeira, *A política dos outros: o cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*, São Paulo, Brasiliense, 1984.

com certas condições de sua experiência imediata. Não se trata mais de uma análise genérica sobre os moradores de periferia em geral, há o reconhecimento da heterogeneidade dos moradores. Para explicá-la, Teresa Caldeira foi obrigada a recorrer à análise do seu ser social, constatando aí que aqueles que tiveram e têm uma trajetória de ação coletiva, que se colocam como cidadãos frente ao poder, são exatamente aqueles que desenvolvem o segundo tipo de discurso. Ao contrário daqueles outros que sempre se colocaram de forma isolada diante do poder.

A esta constatação se soma uma outra, que Teresa Caldeira apenas indica no final deste seu trabalho. As falas dos moradores, tal como remontadas por ela, não constituem a única "fotografia" possível. A imagem sugerida é a de um caleidoscópio, em que tanto o recorte privilegiado para a análise das falas como a identificação de seu conteúdo variam conforme o observador e a época em que observa. Embora a crítica não vá além, na verdade o que Teresa Caldeira parece sugerir é a necessidade de se superar o mero levantamento da falas para dar conta do imaginário dos sujeitos populares.

Fugindo das determinações apriorísticas, a abordagem antropológico-cultural busca inverter a lógica das pesquisas de base econômico-estrutural. Parte das pessoas de carne e osso para daí situar o seu mundo. Porém, se há uma fixação empirista nas falas das pessoas, corre-se o risco de acabar reproduzindo o determinismo com sinal trocado: o que determina o sujeito são as falas. Certamente que elas consti-

tuem o sujeito, não é mais possível querer colocar a barriga na infra-estrutura e a cabeça na superestrutura. Mas não se pode esquecer o ser social como um todo. A análise dos discursos orais, sem a investigação do contexto em que se produzem, deixa transparecer muito pouco do modo como eles se produzem. E não explicita o lugar de onde olhamos os "nativos"¹⁴.

Contudo, ao nosso ver, é Tilman Evers quem leva ao seus limites a perspectiva antropológico-cultural, vendo nos novos movimentos sociais a utopia de uma nova sociedade, com base na constituição de novas individualidades sociais, dotadas de autonomia e não mais manipuláveis pelo clientelismo ou por partidos de esquerda de corte leninista.

Tilman Evers¹⁵ defende quatro teses: (1) "o potencial transformador dos novos movimentos não é político mas sócio-cultural"; (2) "a direção desta remodelação contra-cultural de padrões está dispersa, fazendo parte de uma utópica 'face oculta'"; (3) "os aspectos centrais da construção contra-cultural dos novos movimentos sociais podem ser entendidos a partir da dicotomia 'Alienação-Identidade'"; (4) "paralelamente à emergência de um projeto alternativo, os novos movimentos sociais geram os embriões dos sujeitos correspondentes".

14. Termo utilizado por Alba Zaluar para criticar o hiato pesquisadores/pesquisados no campo da Antropologia. Vide, neste sentido, Alba Zaluar, "Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas", Ruth Cardoso (org.), *A Aventura Antropológica*, Rio, Paz e Terra, 1986.

15. Tilman Evers, "Identidade, a face oculta dos novos movimentos sociais", *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 2, nº 4, abril de 1984.

Os novos movimentos sociais são considerados por Tilman Evers como uma espécie de revolução cultural, em que de uma tacada tanto se questiona as estruturas tradicionais de representação política, quanto se afirmaria uma nova forma de identidade. O dilema para estes movimentos estaria sempre entre sucumbir à ordem instituída ou:

*"(...) tentar sustentar autonomamente uma identidade, ao preço de continuarem fracos, ineficazes e permeados de contradições."*¹⁶

Tilman Evers, apesar de defender uma articulação destas duas opções como jogada estratégica - o exemplo do Partido dos Trabalhadores é citado -, coloca no basismo a positividade e nas estruturas políticas tradicionais de representação (partidos) a negatividade. É como se a pureza original dos movimentos sociais fosse conspurcada gradativamente à medida que eles aceitassem a mediação dos "políticos profissionais" e das agências de governo. Definindo os novos movimentos sociais a partir dos opostos identidade-alienação, este autor sucumbe a uma espécie de síndrome de aversão ao poder formal. Se a identidade constitui um não-poder que se coloca com autonomia frente à sociedade, então das duas uma: ou esta sociedade está em crise aberta de hegemonia e uma nova forma de poder que estrategicamente se intitula não-poder está emergindo, ou trata-se de uma identidade "extra-terrestre". Aquilo que Gramsci chamaria de mera especulação:

16. Idem, p. 17.

"Na medida em que são historicamente necessárias, as ideologias tem uma validade que é validade 'psicológica': elas organizam as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam etc. Na medida em que são 'arbitrárias', elas não criam senão 'movimentos' individuais, polêmicas, etc. (nem mesmo estas são totalmente inúteis, já que funcionam como o erro que se contrapõe à verdade e a afirma)".¹⁷

Eunice Durham¹⁸, analisando a relação movimentos sociais/estruturas de representação, fornece algumas indicações para se pensar uma outra via de investigação. Ela identifica nos movimentos sociais dois modelos básicos de organização: (1) o formal, com base na eleição de representantes e (2) o "comunitário", que evita a institucionalização da representação. Estes modelos corresponderiam a diferentes ênfases na concepção de democracia. Como o eixo de investigação de Eunice Durham está no modelo "comunitário", é sobre ele que as suas definições e críticas se desenvolvem. Baseados na noção de igualdade - a comunidade dos carentes -, sua novidade estaria no reconhecimento da pessoa no plano público. O seu caráter "assembleísta" permite, em tese, que todos os membros se convertam em sujeitos diretos do movimento, elaborando publicamente suas vivências. Como este tipo de orga-

17. Antonio Gramsci, *Concepção dialética da história*, op. cit., pp 62-63.
 18. Eunice Durham, "Movimentos Sociais: a construção da cidadania", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 10, outubro de 1984.

nização comunitária pressuporia sempre a aclamação consensual, o movimento não poderia ultrapassar certos limites de expansão, sob pena de suas contradições internas aflorarem e o dividirem.

*"Deste modo, os movimentos tendem a apresentar uma dupla face: pública, que enfatiza a igualdade, a união, o consenso; e a oculta, das cisões, divergências, acusações mútuas, discriminações que só são reconhecidas para serem deploradas, mas que contribuem para o sabor, a intensidade e a dramaticidade dessa prática coletiva."*¹⁹

Como balanço positivo dos movimentos sociais, Eunice Durham reconhece a afirmação de uma nova forma de cidadania, implicando: (1) a construção de novos canais de comunicação com a sociedade e o Estado; (2) a luta pela conquista de políticas públicas mais favoráveis e (3) a garantia de certas liberdades e direitos individuais (os grupos étnicos o direito à sua liberdade e à igualdade, os homossexuais ao seu prazer, os ecologistas à preservação da natureza e da vida humana etc.) Porém, no modelo "comunitário", o ocultamento das diferenças seria uma forma de criar o mito da comunidade dos iguais. O risco de recusar a institucionalização de mecanismos de representação poderia levar os movimentos sociais a se resumirem a uma espécie de corporativismo paroquial.

19. Idem, p. 30.

Com Eunice Durham, a abordagem antropológico-cultural apresenta valiosas contribuições para a análise dos movimentos sociais no Brasil. Ao nosso ver, justamente pela incorporação da dimensão política na discussão da cultura. Tilman Evers também inclui esta dimensão, mas nele ela é pura negatividade e só é tolerada para que os movimentos sobrevivam. E aquilo que era pura positividade neste autor aparece em Eunice Durham, corretamente ao nosso ver, como um problema. Se o igualitarismo significou a forma de romper com o clientelismo e com a "infiltração militante", traduzindo um amadurecimento da sociedade sob este aspecto, ele acaba por inviabilizar uma participação política mais ampla, ao identificar toda a política formal com clientelismo e "infiltração".

Contudo, consideramos problemática a utilização que Eunice Durham faz da noção de "infiltração militante". O que parece estar por trás tanto da análise desta autora quanto da de Tilman Evers são as comunidades eclesiais de base. Estas comunidades são fruto de um processo de educação popular, ou seja, da ação coletiva de um grupo para transformar uma dada realidade com a participação de educadores. Teoricamente, o processo se completa quando os educadores não são mais necessários. Podemos criticar este tipo de ação coletiva, mas é preciso reconhecer que ele é distinto do clientelismo de direita ou de esquerda (aparelhismo). Se por "infiltração militante" se entende o aparelhismo, é claro que é um sinal de maturidade e autonomia o rompimento com ela. Porém, não podemos considerar toda e qualquer mediação como tutela. Porque

isto poderia levar a uma concepção irreal de autonomia e serviria apenas para constituir, ao lado do mito igualitarista tão bem criticado por Eunice Durham, o mito autonomista.

Como já ressaltamos anteriormente, a constituição dos movimentos sociais se dá desde sempre num processo de interação entre indivíduos, coletivos, instituições da sociedade civil e do sistema político formal e pressões, valores e padrões de funcionamento da sociedade diante de cada conjuntura. Os movimentos podem não desenvolver um alto grau de racionalidade a respeito dos interesses ou questões que colocam em causa, mas não existe ação reivindicatória sem cultura política. Como salienta muito bem Ana Clara Torres Ribeiro:

*"(...) sem reduzir, de nenhuma forma o poder de determinação das condições objetivas de vida, cabe acrescentar, na busca de compreensão dos movimentos - principalmente para a reflexão de cunho pedagógico - a relevância da influência exercida por representações sociais do quadro político: pela moralidade coletiva e pelas chamadas culturas políticas cuja penetração nas relações sociais quotidianas constitui parte relevante da vivência de classe."*²⁰

20. Ana Clara Torres Ribeiro, *Movimentos, sujeitos sociais e política*, Rio, IPPUR/UFRJ (mimeo), 1991, p. 18.

Explicação histórico-política

Por explicação histórico-política entendemos a análise dos movimentos sociais que compreende os seus sujeitos a partir da prática social que desenvolvem, em sua dinâmica histórica e de interação política. Serão aqui analisados inicialmente textos de autores que se aproximam desta abordagem e contribuem para iluminá-la. A seguir serão discutidos problemas mais de fundo, onde buscamos contribuir para o desenvolvimento desta "explicação" e fixamos as referências necessárias para a análise posterior.

Embora as análises de Ruth Cardoso sempre tivessem se preocupado com a questão do poder, com as atitudes dos setores populares face ao sistema político, é possível dizer que só com seus trabalhos mais recentes é que a dimensão política foi incorporada (no sentido da relação entre os diversos atores), sobretudo a partir da investigação da dinâmica Estado/movimentos sociais.

Nestes textos mais recentes²¹, Ruth Cardoso faz uma crítica às três principais caracterizações correntes dos movimentos sociais no Brasil: (1) de que são novos e afirmam novas identidades sociais; (2) de que são formas de luta que desafiam o Estado e (3) de que expressam na cena política uma nova possibilidade de transformação.

21. Ruth Cardoso, "Movimentos sociais na América Latina", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 3, fevereiro de 1987, e também, "Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática", F. W. Reis e G. O'Donnell (org.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.

A autora afirma que geralmente a novidade dos movimentos sociais não é definida claramente, sendo apenas apresentado o contraste entre o novo e o que havia antes: a manipulação e a cooptação. Colocando os políticos profissionais no campo oposto aos movimentos sociais, terminou-se por não questionar as relações entre os dois campos. Os movimentos sociais passaram a ser analisados em si, ocorrendo um processo de substantivação da noção de sua identidade. A evolução da relação Estado/sociedade foi deixada de lado pelos estudos dos movimentos sociais. Além disso, identificou-se os movimentos sociais apenas com as "classes populares", sem uma definição precisa do que seria este caráter popular e foram deixados de lado os movimentos interclassistas, como, por exemplo, as lutas ecológicas e de defesa do patrimônio público.

Segundo Ruth Cardoso, a noção de "classes populares", colocada aprioristicamente, construiu-se na prática apenas em torno dos mecanismos de exclusão econômica. Não teria sido percebido o caráter conjuntural da situação, pois com o decorrer do processo de transição os movimentos passaram a participar no sistema político, interagindo positivamente com agências de governo, partidos e agentes econômicos. Portanto, o seu pretense caráter revolucionário seria mais um desejo utópico dos pesquisadores do que um dado da realidade de pesquisa.

Enfatizando o caráter relacional, político, da noção de identidade, Ruth Cardoso, entretanto, corre o risco de substantivar a noção de Estado, perdendo-se com isto o caráter histórico e aberto de cada conjuntura²². Ao que parece, o modelo criticado continua sendo o das comunidades eclesiais de base, que apresenta uma proposta de democracia direta. O fato de que a maioria dos movimentos comunitários tenha hoje uma interação positiva com o sistema político, não ameaçando diretamente o Estado, não é o fim dos movimentos. Se em São Paulo predominam os movimentos com base na ação da Igreja, em Porto Alegre isto não ocorre. Na capital gaúcha os movimentos estão muito mais próximos do que Eunice Durham chamou como movimentos formais. Isto não significa que as propostas de democracia direta tenham sido totalmente abandonadas, como veremos, mas que as contradições atravessam tanto os movimentos como o sistema político, que nenhum dos dois pólos é pura negatividade ou positividade. O "fim do Estado" não significaria o fim da política. Como observa Edison Nunes:

"Aqui a dominação não é um dado, ela tem de ser produzida e reproduzida na prática cotidiana, o que supõe a sua constante justificação. Ora, este agir necessariamente tem de comparecer no mais alto nível de abstração, ainda que subentendido ou implícito, sob pena de causar tal cisão entre o conceito e a vida que, na vida cotidiana, um prescindia do outro. Sua condição fundamental é nunca tomar o

22. Pedro Jacobi também coloca toda ênfase no papel do Estado, como se observa no seu texto: "Atores sociais e Estado", *Espaço e Debates*, nº 26, 1989.

conceito que designa a totalidade como perfeito, acabado, mas como um processo que se produz e re-produz, que diverte e repete, que é instituído e instituinte. Transforma-se e este transformar-se é condição de sua perseveração. Mas que depende das ações dos indivíduos em sua instituição."²³

É neste sentido também que o trabalho de Eder Sader²⁴ é exemplar. A noção de conjuntura é recuperada e a análise das matrizes discursivas que constituem os novos sujeitos permite compreender o processo de constituição das classes como luta de classes. Além disso, reunindo ação, representação e estrutura no conceito de sujeito, este autor contribuiu para o desenvolvimento de um conceito valioso na análise dos movimentos sociais.

Entretanto, por que não falar em atores, ao invés de sujeitos, como faz Touraine? Conforme Eder Sader, a rigor, não haveria maiores problemas em utilizar-se o termo ator. Porém, seguindo sua indicação, a noção de sujeito é preferível não apenas por referir projeto e autonomia - o que ator também poderia referir -, mas por estar presente nos discursos dos movimentos sociais brasileiros e pressupor um papel ativo: a organização de referências e a construção de cenários dentro de um leque de opções. A autonomia do sujeito, como vimos, consiste numa prática criativa de elaboração das experiências e de ação social. Como lembra ainda Eder Sa-

23. Edison Nunes, *op. cit.*, p. 73.

24. Eder Sader, *Quando novos personagens entram em cena*, *op. cit.*

der²⁵, ela é um processo coletivo que implica a construção de projetos de mudança social.

Como os sujeitos não se estruturam em abstrato, no isolamento social, mas se formam em torno da construção de determinados interesses comuns, constituindo um jogo de oposições e alianças com outros sujeitos, não é possível pensá-los apenas no plano de sua identidade de base. É preciso, como salienta Offe²⁶, dar conta também das organizações que eles institucionalizam e em que se estruturam sistemas de representação de interesses, bem como do funcionamento destas organizações na institucionalidade vigente na sociedade.

É por isso que a noção de sujeito também é preferível à de indivíduo. Não só porque permite referir o conjunto de indivíduos tanto quanto o indivíduo, mas porque na noção de sujeito que defendemos está implícito o caráter social do indivíduo. O social é um processo de sujeitos, cujas estruturas só se dão a conhecer através da análise da prática destes sujeitos. Para usar os termos de Raymond Williams²⁷, a sociedade não é apenas a "casca morta" com a qual os indivíduos se defrontam, ela é o processo contínuo de seus sujeitos acertando contas com o seu passado, o seu presente e o seu futuro. O que se problematiza aqui é a identificação entre conceito burguês de indivíduo e natureza humana, seja na sua versão moderna, o indivíduo contra a sociedade e o Estado,

25. Idem, pp. 52-53.

26. Claus Offe, *Capitalismo desorganizado*, São Paulo, Brasiliense, 1989, pp. 224-225.

27. Raymond Williams, *Marxismo e literatura*, op. cit., p. 91.

seja na sua versão "pós-moderna": o indivíduo medindo seus custos e benefícios pessoais na relação com o coletivo.

Neste sentido, buscando contribuir para o aprofundamento da abordagem histórico-política de abordagem, é útil apresentarmos aqui nossa opção de leitura para alguns dos problemas fundamentais da análise dos movimentos sociais.

Como utilizamos identidade e autonomia para caracterizar a noção de sujeito, convém destacar a distância entre este referencial e a problemática da ideologia na tradição marxista. Conforme identifica criticamente Evelina Dagnino²⁸, na maior parte da tradição marxista a ideologia aparece montada no seguinte tripé: (1) separação entre infra-estrutura e superestrutura; (2) determinação da segunda pela primeira e (3) inversão da realidade na superestrutura. O processo desse erro, como diria Gramsci²⁹, foi ter visto na separação entre infra-estrutura e superestrutura uma separação entre produção material e cultura, passando a considerar esta apenas como um epifenômeno daquela. No limite, esta visão conduz à negação do sujeito na história, como se os sujeitos fossem sempre sujeitos, determinados a priori.

A utilidade do conceito de ideologia era simultaneamente poder designar o processo de alienação dos trabalhadores sob o capitalismo e ao mesmo tempo as formas de compor-

28. Evelina Dagnino, *A contribuição de Antonio Gramsci para a teoria da ideologia*, Campinas, mimeo, 1989.

29. Antonio Gramsci, *Concepção Dialética da História*, (4ª ed.), Rio, Civilização Brasileira, 1981, p. 62.

tamento ideológico de cada classe social. Ou seja, , com este conceito se pretendia contribuir para uma crítica do processo de dominação burguesa. Entretanto, embora as relações de poder sejam constitutivas de todas as práticas sociais, elas não esgotam o sentido destas práticas e tampouco se revestem apenas do caráter de dominação. Esta observação de bom senso permite explicar, em parte, o uso ambíguo do conceito de ideologia, significando tanto alienação quanto concepção de mundo de uma determinada classe. Neste sentido, ao invés de ideologia, que predominante designa uma forma de dominação ou determinismo cultural, é preferível o uso do termo cultura, como produção social de significados constitutiva de toda a prática social. Seja no sentido antropológico, como um modo de se dar com a vida, seja como universo dos "bens restritos", ou "alta cultura", ou seja como terreno do imaginário, entendido no sentido que lhe atribui Castoriadis³⁰, como caldo de criatividade histórica presente em uma sociedade, a cultura é sempre parte da produção material (embora só em certos casos se configure como mercadoria). Ela não é nunca uma esfera acima da prática, o suposto reino do espírito. O que não significa deixar de reconhecer a separação histórica entre trabalho manual e intelectual, com a especialização e a setorialização dos processos de produção da sociedade. Da mesma forma, o trabalho intelectual não esgota a produção

30. Cornelius Castoriadis, *A instituição imaginária da sociedade*, (2ª ed.), Rio, Paz e Terra, 1982, p. 154: "Relembremos o sentido corrente do termo imaginário, o qual, por agora, nos bastará: falamos de imaginário quando queremos falar de alguma coisa 'inventada' - quer se trate de uma invenção 'absoluta' ('uma história imaginada em todas as suas partes'), ou de um deslizamento, de um deslocamento de sentido, onde símbolos já disponíveis são investidos de outras significações que não suas significações 'normais' ou 'canônicas' (...)."

cultural, porque, como diz Gramsci, "todos os homens são filósofos", embora nem todos exerçam a função de intelectuais. Além disso, o trabalho intelectual e a cultura elaborada na experiência cotidiana dos trabalhadores não são determinados pelas "condições objetivas" ou pela "base material" do modo de produção, eles são determinados pela experiência social de seus sujeitos. Essa experiência é histórica, não apenas porque produz e reproduz relações de produção, mas porque é também ela produzida pelos homens e mulheres que a vivem.

Dos três pontos da tradição teórica marxista sobre a ideologia, é na tese da inversão da realidade que se encontram as principais polêmicas. A inversão aparece em *Manuscritos econômicos e filosóficos* como o processo de alienação do operário no capitalismo; em *A ideologia alemã*, aparece com este mesmo termo, inversão; em *O capital*, reaparece como o fetichismo da mercadoria. E concordamos com H. Flickinger³¹, trata-se de uma continuidade e não de um primeiro e de um segundo Marx.

Contudo, em primeiro lugar, é preciso ter claro que a inversão é apenas um dos termos com que Marx designa o processo cultural. Este aparece também como consciência prática, consciência de classe e consciência revolucionária. Portanto, não é correto dizer que em Marx toda a cultura é subsumida na categoria ideologia. Em *A ideologia alemã*, por exemplo, o termo serve para indicar principalmente a teoria separada da prática, o que supõe que nem toda a teoria o seja. Agora,

31. Hans Flickinger, *Marx*, Porto Alegre, LP&M, 1985

este processo de inversão de que os jovens hegelianos são acusados seria um processo de inversão real e aí a coisa se complica. Existiria um jogo de essência e aparência que organizaria a sociedade capitalista. Trata-se de uma ilusão real porque ela funciona como realidade, mas não deixa então de ser uma realidade ilusória³². O que faz com que estes filósofos pensem que as idéias é que movem o mundo? No limite, isto se deve não só à autonomia do trabalho intelectual e à sua aparente desvinculação do trabalho manual, mas sobretudo ao efeito do fetichismo da mercadoria.

O trabalhador, ao perder o controle e a propriedade do seu processo de trabalho, passa a encarar as mercadorias como contendo valor em si. Como ele não controla o que produz, o capital não é percebido enquanto trabalho concentrado. A forma capital encobre as características do trabalho social nela embutido. Para o trabalhador, a sua própria força de trabalho aparece como uma mercadoria e a sua venda aos capitalistas como uma troca de equivalentes, como se o salário correspondesse ao valor-trabalho produzido. Na teoria do fetichismo, a ideologia perde qualquer autonomia com relação ao real - ao contrário de Althusser³³ -, sua eficácia é a eficácia-

32. Vide, a respeito, Sérgio Paulo Rouanet, "O espaço externo", *A razão cativa*, São Paulo, Brasiliense, 1985.

33. L. Althusser, *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*, Lisboa, Presença, 1980. Althusser desenvolve neste texto a idéia da ideologia como "descolada" da realidade, num processo de alusão / ilusão, pressupondo um papel crítico, iluminador da verdade, a partir da ciência. Cf. o autor, p. 101: "(...) a ideologia nunca diz 'sou ideológica'. É preciso estar fora da ideologia, isto é, no conhecimento científico, para poder dizer: estou na ideologia (caso excepcional) ou (caso geral): estava na ideologia (...). O que equivale a dizer que a ideologia não tem exterior (a ela), mas ao mesmo tempo que é apenas exterior (para a ciência e para a realidade)."

cia da própria realidade. Mas trata-se de uma realidade invertida, a realidade da sociedade burguesa. Não basta ao operário tomar consciência individualmente da verdade oculta nessa realidade, não basta aos filósofos pregarem uma nova consciência, porque não se trata apenas de uma operação teórica. Por mais consciência teórica que o operário tenha, diante do mercado de trabalho e do direito burguês (igualdade jurídica/desigualdade social) sua única liberdade é vender sua força de trabalho por um preço inferior ao seu valor.

O que Marx demonstra é que não há transformação social sem o desenvolvimento de uma consciência teórico-prática transformadora, sem uma práxis revolucionária. A alienação não é uma ilusão que se origina na consciência, um engano da percepção. Conforme Marx, é um processo determinado pelas condições em que se dá a produção material e a reprodução social. É por isso que os jovens hegelianos são chamados de idealistas, porque esta inversão operada pela sociedade burguesa só será superada pela transformação desta sociedade. Trata-se portanto de um movimento da realidade em seu conjunto e não apenas das idéias. Separar idéias e prática social, consciência e experiência, seria contribuir para a reificação desta operação ideológica básica promovida pela sociedade burguesa, seria idealismo.

Contudo, em várias ocasiões, Marx faz referência à separação entre superestrutura e infra-estrutura, situando na primeira tanto as relações jurídicas e políticas, quanto estéticas, filosóficas e científicas. Conforme Raymond Wil-

liams³⁴, é daí que se tem depreendido a idéia de determinação econômica e de classe. Via o reducionismo economicista, a maior parte da ortodoxia marxista teria englobado toda a produção de idéias como ideologia, no sentido de nível ou instância separado da atividade produtiva. O grande esforço de Marx em criticar a economia política clássica como encobridora ou justificadora de uma realidade social caracterizada pela dominação de classe é desfocado, terminando-se por cair no seu inverso, a reificação da pretensão de autonomia da lógica do capital. Separando consciência e processo, a noção de sujeito histórico desaparece.

A questão que Thompson levanta é de que alguns textos do próprio Marx realmente ainda estariam presos aos conceitos que pretende criticar:

"'O capital' não foi um exercício de ordem diferente daquela economia política burguesa madura, mas uma confrontação total dentro da mesma ordem. Como tal, ao mesmo tempo é a mais alta realização da "economia política" e aponta a necessidade de sua superação pelo pensamento histórico. Dizer isto não é diminuir a realização de Marx, pois é apenas à luz dessa realização que podemos fazer tal julgamento. Mas a realização não produz o materialismo histórico, provê as pré-condições para a sua produção. Um conhecimento unitário da sociedade (que está sempre em movimento, e portanto um conheci-

34. Raymond Williams, *Marxismo e literatura*, op. cit, passim.

mento histórico) não pode ser obtido de uma "ciência" que, como pressuposição de sua disciplina, isola certos tipos de atividade apenas para estudo, e não oferece categorias para outros. E a estrutura de 'O capital' continua marcada pelas categorias de seu antagonista, notadamente a própria economia."³⁵

A história não se resume ao desenvolvimento das formas do capital, assim como as classes sociais não têm o seu destino teleologicamente determinado como *träger* de estruturas categóricas abstratas. Do que se trata aqui é de recuperar a noção de sujeito na história, a interação dialética entre agência e processo. O que implica recuperar o próprio conceito de história. Agora, se não se trata mais de ver a história como o suceder necessário de diversos modos de produção, como analisá-la sem cair no oposto de considerá-la um processo de indeterminação geral: o historicismo? E mais, dado que os sujeitos históricos não são abstrações dadas *a priori*, mas pessoas de carne, osso, coração e mente, como entender a sua ação, superando tanto o enfoque voluntarista quanto o determinista?

Esta questão pode ser trabalhada a partir do conceito de classe social em Thompson e do conceito de necessidade histórica em Gramsci.

35. E. P. Thompson, *A miséria da teoria*, Rio, Zahar, 1987, p. 77.

Conforme Thompson³⁶, Marx nunca teria falado na luta de classes como motor da história. Pensá-la assim daria margem à noção de que as contradições poderiam estar localizadas essencialmente num determinado terreno ou conceito, o econômico, que teria o poder de mover todo o edifício social. A expressão efetiva de Marx teria colocado a luta de classes como força motriz, o que supõe uma energia igualmente espalhada pela totalidade social. As lutas sociais não são conflitos meramente econômicos que depois repercutem, distorcidamente ou não, noutros campos. Elas são processos globalizantes que variam conforme a dinâmica própria que dão à cada sociedade.

As pessoas não são aqui apenas braços e depois, mais tarde, cabeça e desejo. Elas não são depositadas como coisas nas relações sociais, algo que já teria desde sempre uma invariável virtualidade em termos de consciência. O operário não nasce desde sempre o sujeito da revolução socialista, nem é alguém que foi colocado na sua condição como um soldadinho de chumbo. Ele é, enquanto classe, a relação social que, diretamente ou não, constrói. O telos revolução socialista é uma construção histórica do movimento operário e como tal, sujeito às inflexões de sua eficácia, ou do peso de seu sujeito como elemento de contradição antagônica ao capitalismo. Previamente à noção de classe, existe para Thompson a noção de luta de classes. As classes sociais se definem, assim, como uma relação social que só se dá a conhecer através da observação no tempo.

36. Idem, pp. 118-119.

Num sentido rigoroso, a partir da evidência histórica que tornou o termo acessível ao conhecimento na sua acepção moderna, as classes sociais são uma categoria histórica. Poderia falar-se em classes apenas a partir da sociedade industrial capitalista do século XIX. Para a análise de períodos anteriores ou de formações periféricas a esta, Thompson recomenda um certo cuidado, pois a correspondência entre a noção de classe e a evidência histórica não é tão direta. A indicação metodológica a extrair disso é que não se pode, por exemplo, considerar a classe operária inglesa como a verdadeira classe operária e a brasileira como falsa ou de segunda categoria. Apesar da gênese do conceito de classe prender-se à sociedade industrial do século XIX, tal fato não deve levar-nos a querer propor, a partir daí, uma oposição entre original e cópia. Contudo, existem pressupostos para a existência de classes, pois trata-se de um recorte constituído basicamente a partir do mundo do trabalho, da desigualdade entre produção social e apropriação privada. Agora, é um recorte que não se constrói de fora, é preciso que os atores sociais se construam como classe, assumindo padrões de socialização, identidade e ação próprios, com instituições e uma consciência afetiva e moral próprias.

"Las clases acaecen al vivir los hombres y mujeres sus relaciones de producción y al experimentar sus situaciones determinantes, dentro 'del conjunto de relaciones sociales', con una cultura y una expectativa heredadas, y al modelar estas experiencias

en formas culturales. De modo que, al final, ningún modelo puede proporcionarnos lo que debe ser la 'verdadera' formación de clase en una determinada etapa del proceso. Ninguna formación de clase propiamente dicha de la historia es más verdadera o más real que otra, y clase se define a sí misma en su efectivo acontecer."³⁷

A originalidade de Thompson em relação à tradição marxista - Gramsci é uma das exceções - está em sua ênfase na consciência afetiva e moral como constitutiva das relações sociais, pelo jogo de oposições e alianças que articula na globalidade da experiência em relação às classes e categorias sociais de uma dada sociedade. Os atores sociais deixam de ser vistos como suportes alienados de uma consciência que lhes é adjudicada.

Um exemplo disto é a análise que Thompson faz das lutas sociais no século XVIII na Inglaterra³⁸. Não podendo falar em classes plenamente constituídas, ele faz referência à criação de um campo de forças gentry-plebe, que caracterizava a luta de classes, integrando no seu desdobramento os elementos desunidos e os fragmentos de formas culturais prévias. Num certo sentido, tratar-se-ia de uma sociedade de "uma só classe": a gentry. Mas a gentry só conseguia operar através do campo de força que estabelecia com a plebe e no qual esta lhe impunha deveres em troca de sua deferência. O

37. E. P. Thompson, *Tradicón, revuelta y consciencia de clase*, (2ª ed.) Barcelona, Grijalbo/Crítica, 1984, p. 38.

38. Idem, pp. 62-134.

descumprimento de seus deveres pela *gentry* provocava invariavelmente revoltas e motins, que mesmo fracassando na maioria das vezes, tinham uma função exemplar em relação à *gentry*. Não se poderia caracterizar este campo de força *gentry*-plebe como uma situação paternalista *stricto sensu*, pois convivía com a emergência de surtos de mobilização por parte dos setores populares, embora esta ativação social, constituída na luta de classes, não constituísse os setores populares enquanto classes, mas apenas enquanto multidão, *the crowd*. Thompson usa então o conceito de hegemonia cultural para caracterizar a ação da *gentry*: o seu jogo de teatro aristocrático e concessão. As ações da multidão encerravam um papel legitimador, pois ao manterem como consenso social direitos e costumes tradicionais, mesmo que para além da tolerância das autoridades constituídas, era a esta autoridade que a multidão clamava, seja através de protestos, seja tentando fazer diretamente o que a autoridade deveria fazer, garantir a qualidade do pão, suprir a comunidade do trigo necessário etc. Sendo uma cultura mais de resistência que de criação de alternativas políticas, o desenvolvimento desta "vigorosa e robusta" cultura plebéia expressava, como diz Thompson, a forma de hegemonia da *gentry*, mais do que um desafio ao seu poder político.

Isto recoloca a questão formulada na introdução: até que ponto se pode falar em classes sociais ou em "multidão" nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, já que a noção de classe acima desenvolvida implica ação classista, o desenvolvimento de um universo cultural de

classe? Como observamos, essa questão atravessa a problemática dos movimentos sociais e para ela não se conta ainda com uma solução satisfatória. Para iluminar esta problemática teórica fundamental é importante fixarmos algumas noções desenvolvidas por Thompson. Primeiramente, trata-se da sua recuperação do sujeito na história, a partir da noção de que a experiência é que é determinante (termo de junção entre ator e prática) e do papel desempenhado pela consciência afetiva e moral. Em segundo lugar, no terreno mais instrumental, existe essa possibilidade de pensar-se em "luta de classes sem classes", referindo tanto uma situação descrita como campo de força entre setores sociais, como também o trabalho prévio de constituição das classes.

Recuperada a noção de sujeito, resta-nos dar conta dos limites estruturais com os quais os sujeitos se defrontam. Em Thompson, os limites são colocados pela dinâmica mutuamente constitutiva das várias partes da sociedade. Não são estacas cravadas abstrata e previamente pelo modo de produção, mas limites estruturais historicamente desdobráveis pela ação dos agentes. As estruturas só podem ser apreendidas na ação, através dos sujeitos. A plebe amaldiçoava a hegemonia da gentry, mas não conseguia oferecer uma alternativa política. E é este seu limite: atuar enquanto multidão. O que não significa que esse limite pudesse ser alterado na base do voluntarismo, são necessárias premissas históricas: um novo sujeito coletivo. O qual só se desenvolve quando determinados limites são quebrados.

A noção de limites aparece em Gramsci ao redor do conceito de necessidade histórica. Enquanto para Marx a questão da ideologia como inversão implicava uma discussão sobre essência e aparência, tendo por base o desenvolvimento da forma mercadoria, para Gramsci o que é real é necessário e o que é necessário é real. Mas são os homens que criam as suas necessidades sobre um determinado terreno histórico. Mesmo a ciência é uma categoria histórica, não tem o monopólio da verdade absoluta. Portanto, os grandes sistemas filosóficos são sempre sistemas históricos e mesmo a filosofia da práxis, que procura justamente dar conta dessa dinâmica histórica, não pode escapar à sua própria historicidade. O marxismo não é o movimento do real³⁹.

Para Gramsci, a idéia de revolução não conduz ao fim da história, aquilo que em Marx se supõe como o reino da pura transparência. A hegemonia que as classes trabalhadoras possam vir a construir levará a outros desdobramentos sociais ainda não pensados. Se a história é o grande terreno da luta política, ela não pode ser pensada nos limitados termos do determinismo economicista e do fatalismo derrotista ou otimista. Tampouco é o terreno do idealismo e do voluntarismo. Se uma determinada proposta teórica fracassa como princípio de ação e de organização da realidade, isto não se deve a um suposto caráter ilusório de todas as idéias, mas à inorganicidade desta proposta, o que a torna arbitrária e caracteriza

39. Para uma crítica do "marxismo como movimento do real", concepção que aparece em Kautsky e outras figuras da Segunda Internacional, numa leitura positivista de Marx, vide Michael Löwy, *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*, São Paulo, Busca Vida, 1987.

a sua dificuldade em constituir-se na premissa que organiza a ação dos sujeitos históricos na construção de uma totalidade social. Para Gramsci, pensar a superação da oposição economismo / idealismo implica a articulação de conceitos que remetem à totalidade orgânica, sendo *necessidade histórica* um deles:

"Revela-se, assim, que o conceito de 'necessidade' histórica está estreitamente ligado ao de regularidade e de 'racionalidade'. A 'necessidade' no sentido especulativo abstrato' e no sentido 'histórico concreto': existe necessidade quando existe uma premissa eficiente e ativa, cujo conhecimento nos homens se tenha tornado operante, ao colocar fins concretos à consciência coletiva e ao constituir um complexo de convicções e de crenças que atua poderosamente como as 'crenças populares'. Na premissa devem estar contidas, já desenvolvidas, as condições materiais necessárias e suficientes para a realização do impulso de vontade coletiva, mas é evidente que desta premissa 'material', quantitativamente calculável, não pode ser afastado um certo nível de cultura, isto é, um conjunto de atos intelectuais, e destes (como seu produto e consequência), um certo complexo de paixões e de sentimentos imperiosos, isto é, que tenham a força de induzir à ação 'a todo custo'."40

40. Antonio Gramsci, *Concepção Dialética da História*, op. cit., p. 122.

É na capacidade de uma classe fundamental articular uma vontade coletiva - material, política, intelectual e moral -, na unidade entre teoria e prática sobre um determinado terreno histórico, que residem os fundamentos de uma nova realidade social. É na luta que o proletariado adquire consciência das premissas da sociedade burguesa, mas a superação desta sociedade exige o desenvolvimento das premissas da sociedade futura. É o processo desta transição que Gramsci busca recobrir com o conceito de hegemonia.

Entendendo o Estado como relação social e não apenas como aparelho, a hegemonia é pensada como estratégia da revolução. Na verdade, trata-se de um novo conceito de revolução, entendida como processo e como totalizante. É um projeto a ser desenvolvido de forma gradual e abrangente. Agora, se hegemonia tem por base o consentimento ativo, isto não significa que a coerção esteja totalmente descartada. Uma ação hegemônica só é possível entre os grupos e classes aliados, não para a classe que constitui o inimigo fundamental.

Nas últimas duas décadas, muitos cientistas políticos vêm lutando contra o tipo de economicismo que tem por base as noções de determinação econômica e de separação espacial entre infra-estrutura e superestrutura. Ao nosso ver, em que pese o mérito destas tentativas de buscar as particularidades da análise política, este tipo de argumentação acaba reforçando a idéia de separação entre economia, política e cultura. A. Touraine, por exemplo, chega a propor uma separação entre democracia política e democracia social, alegando

que uma pressão muito forte dos setores populares pela segunda, na atual conjuntura brasileira, acabaria inviabilizando a primeira e levaria ao retrocesso⁴¹.

O risco deste tipo de análise é reduzir o poder a um lugar, conceituando a participação política apenas como o acesso a esta arena privilegiada, ou quando muito, criando uma espécie de pirâmide de poder, situando-se na base o que se entendem serem níveis menos importantes de poder de decisão e concentrando no topo o que se entende ser o núcleo efetivo do processo decisório. Deixando de lado ou minimizando os espaços celulares de organização do poder, pode-se terminar por não perceber modificações efetivas na composição do tecido social, sobretudo quando a cena política continua dominada ainda pela prática política tradicional ou, pior ainda, quando se avalia que a tomada do aparelho de Estado não está na ordem do dia. O que a maior parte destas análises traduz é uma concepção do poder apenas como dominação.

Ora, a contribuição de Thompson, Williams e Gramsci parece-me que permite justamente repensar estes conceitos de poder e participação política. Veja-se, por exemplo, o conceito de sociedade civil em Gramsci. Ela é definida por contraste ao Estado e não em oposição à estrutura. É aqui discordo, com base na interpretação de Evelina Dagnino⁴², da leitura feita por N. Bobbio⁴³, que coloca a sociedade civil

41. A. Touraine, "As possibilidades da democracia na América Latina", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 1, junho de 1986.

42. Evelina Dagnino, op. cit.

43. N. Bobbio, *O conceito de sociedade civil*, Rio, Graal, 1982.

como superestrutura, o que a diferenciaria do conceito em Marx, onde a sociedade civil situava-se na infra-estrutura. Também Poulantzas incide neste erro⁴⁴, com o qual tenta justificar a acusação de um pretenso historicismo em Gramsci.

Na verdade, em Gramsci, a sociedade civil é uma categoria intermediária que abrange partes da estrutura e da superestrutura, entendidas aqui não como níveis ou instâncias, mas como conjunto de espaços que expressam o grau de complexidade da divisão entre trabalho manual e intelectual numa dada sociedade. É importante não esquecer a observação de Gramsci de que todos os homens são filósofos, embora nem todos desempenhem o papel social de intelectuais. O homem simples do povo tem uma filosofia, implícita no seu agir, muitas vezes exprimindo uma contradição entre sua atividade prática e as concepções de mundo a que está articulado. Falar em sociedade civil significa dizer que não só no processo produtivo na fábrica ou no aparelho de Estado os interesses de classe estão postos, existe um espaço de mediação entre estes elementos no qual os sujeitos de classe também se constituem e organizam: família, comissões de fábrica, associações comunitárias, grupos recreativos e culturais, partidos políticos e sindicatos, meios de comunicação, escolas, igrejas, etc. É isso que leva Gramsci a considerar as sociedades ocidentais como muito mais complexas que as orientais, privilegiando nas primeiras a guerra de posição, o que não significa excluir de vez a guerra de movimento.

44. Vide N. Poulantzas, "Sobre o conceito de hegemonia", *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977.

O conceito de guerra de posição coloca como questão para os atores sociais a intervenção nos espaços institucionais, mais particularmente no espaço da política formal (parlamento, governo). Na experiência recente dos movimentos populares urbanos no Brasil, um conceito que vem aparecendo cada vez com mais freqüência é o de espaço público, para designar uma extensão dessas arenas formais para a participação direta ou semidireta dos cidadãos. Assim, considera-se espaço público, por exemplo, em Porto Alegre, o Conselho Municipal de Saúde e o Fórum do Orçamento Participativo, formas de democratização das relações Estado / Sociedade no âmbito do Poder Local que serão analisados mais adiante neste trabalho. Este uso corrente do conceito de espaço público apresenta pequenas semelhanças e grandes diferenças com relação à análise feita por uma parte da bibliografia política mais especializada, como é o caso de Habermas, por exemplo.

Tendo centrado o seu conceito de esfera pública no modelo burguês, Habermas reconhece uma dupla virtualidade no desenvolvimento desta classe (séculos XVII-XVIII). De um lado, trata-se do mercado capitalista, mas de outro, constitui-se o pressuposto para o desenvolvimento de uma esfera íntima, no espaço de privacidade da família burguesa, cuja objetividade é a base de uma nova sensibilidade intelectual. Surge, então, inicialmente, uma esfera pública literária. E progressivamente, deste berço, emerge também uma esfera pública política, como espaço de intermediação entre Estado e mundo da produção mercantil. Tanto a opinião pública como a

esfera pública burguesas são categorias historicamente dadas, conforme Habermas. O desenvolvimento capitalista posterior as teria transformado em mera ficção jurídica. Trata-se de uma época em que a privacidade na intimidade da família ainda era possível, como espaço isento de mercantilização e de regulação estatal. A cultura que esta esfera pública desenvolve, via cafés, casas de espetáculo, imprensa, sociedade de comensais, salões, partidos e parlamento expressa ainda a lógica da interação e não a da produção para o consumo. Ou seja, as obras literárias, por exemplo, ainda não incorporavam na sua lógica interna as exigências do mercado. O mercado operava com elas apenas enquanto produtos acabados. São, portanto, produtos que ainda são constituídos sob o signo de uma certa gratuidade, de uma submissão apenas às necessidades internas da própria obra. Claro que estas características progressivamente se perdem, com a burocratização / mercantilização da própria lógica interna das obras artísticas.

Esta esfera pública burguesa se distingue de uma esfera pública plebéia, por exemplo, pois o seu critério de acesso é, de um lado, a propriedade e, de outro, a ilustração. Ao permitir, assim, uma homogeneidade entre os interlocutores, conforme Habermas, é deste modo que esta esfera pública consegue funcionar, possibilitando o desenvolvimento de uma "situação comunicativa ideal", pré-condição para a formação de uma opinião pública. Estas condições comunicativas ideais desenvolvidas pela esfera pública burguesa são as seguintes: (1) uma igualdade de status entre o público enquanto proprietários ilustrados; (2) a não existência de li-

mites à problematização, tudo pode ser questionado, "as leis do mercado estão aí suspensas, tanto quanto as do Estado"; (3) a abertura ao público (publicidade crítica), todos os proprietários ilustrados podem participar do debate.

É nesse sentido que a esfera pública burguesa faz convergir os interesses dos proprietários com as liberdades individuais, identificando ficticiamente burguesia com humanidade:

*"Na esfera pública burguesa, desenvolve-se uma consciência política que articula, contra a Monarquia Absoluta, a concepção e a exigência de leis genéricas e abstratas e que, por fim, aprende a se auto-afirmar, ou seja, afirmar a opinião pública como única fonte legítima de leis."*⁴⁵

Esta idéia de opinião pública como fundamento de uma nova concepção de poder, ou de um não-poder, é uma idéia que, segundo Habermas, no limite de seu desenvolvimento, volta-se contra a própria burguesia. Ela implica uma crítica à irracionalidade da concepção de poder baseada na autoridade do príncipe e propõe a sua substituição pela razão pública, que emerge na esfera pública burguesa com a pretensa encarnação da razão humana em sua própria natureza.

45. Jürgen Habermas, *Mudança estrutural na esfera pública*, Rio, Tempo Brasileiro, 1984, p. 71.

Conforme Habermas, é com Marx que é feita a crítica a essa pretensa identidade entre burguesia e humanidade, quebrando-se aquela situação comunicativa ideal, com a demonstração de que na sociedade capitalista: (1) não existe igualdade de oportunidades e, portanto, de *status*; (2) a equiparação entre proprietários e ideal de humanidade também não convence, pois "(...) através de sua antítese à classe dos assalariados, o seu interesse na manutenção da esfera do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social como uma esfera privada degrada-se a um interesse particular que só pode se impor por meio do exercício do poder sobre os outros."⁴⁶; (3) também a opinião pública não se identifica com a razão, pois o desenvolvimento de universo mercantil enquanto esfera privada, separada do Estado, não significa a neutralização do poder, como afirmava Kant, mas justamente a sua manutenção sob uma nova forma, ao fundar-se uma progressiva igualdade jurídica formal com base na desigualdade social "naturalizada".

Marx reconhecerá, no entanto, que a participação de camadas não-burguesas na esfera pública política (imprensa, partidos, parlamento, sindicatos, etc.) pode levar o princípio da publicidade crítica a voltar-se contra a burguesia, ao criar-se um público ampliado. Contudo, conforme Habermas, esta ampliação do público não se traduziu no desenvolvimento de uma opinião pública de natureza proletária. Este é o paradoxo da modernidade. Analisando as mudanças ocorridas na estrutura social da esfera pública, Habermas dirá que o capita-

46. Idem, p. 150.

lismo tardio se caracteriza por uma interpenetração progressiva entre esfera pública e setor privado. O que corrói a base sobre a qual se assentava a esfera pública burguesa, o hiato entre Estado e mercado. Esta estatização (leia-se burocratização) e mercantilização crescentes da sociedade levariam ao esvaziamento daquilo que constituía o cerne da esfera mercantil burguesa, a intimidade familiar.

Assim, é o tempo de lazer que hoje ocuparia o papel de uma esfera pública literária, só que agora não mais como espaço de elaboração da subjetividade, mas como prolongamento do mercado. Seria abalado o pressuposto que fazia da esfera pública uma esfera de pessoas pensantes. As pessoas tenderiam a ser meros consumidores de uma cultura que, submetida aos cálculos estratégicos do mercado, perderia sua função de crítica social e se resume num papel de reificação. Habermas retoma a idéia frankfurtiana do "fim da ideologia". Conforme Renato Ortiz⁴⁷, trata-se de um processo em que a "alienação" já não seria mais necessária, porque ela teria se transformado na própria essência da realidade. Ou seja, como não haveria nada fora da ideologia, não haveria mais distinção entre ideologia e realidade. O espaço que outrora fora o locus de uma subjetividade rebelde - a esfera íntima, berço da esfera pública burguesa - seria subsumido pelas tendências do capitalismo tardio à burocratização / mercantilização de todas as relações sociais. Tudo é regulado e tudo

47. Renato Ortiz, "A Escola de Frankfurt e a questão da cultura", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 1, junho de 1982.

é mercadoria. Nessa perspectiva, o indivíduo correria o risco de desaparecer.

Mesmo a utopia de uma sociedade do trabalho acabaria, na visão mais recente de Habermas⁴⁸, sendo dragada pelo "sistema", via regulação estatal do mercado de trabalho. Constituindo uma burocracia de funcionários bem pagos, a *intelligentsia* burguesa que outrora desempenhava uma tarefa crítica, agora também seria integrada à sociedade capitalista. Mesmo as vanguardas terminariam isolando a sua produção daquele caráter de comunicação pública que anteriormente possuíam, isolando-se em guetos de especialistas. Conforme Habermas, a esfera pública deixa de ser o espaço de pessoas privadas enquanto pessoas para ser o espaço destas pessoas enquanto proprietários privados. Ocorreria uma regressão da esfera pública. Ela não é mais o espaço da discussão pública, mas o da propaganda privada. Nestas condições, a opinião pública se tornaria uma ficção do direito constitucional e a esfera pública burguesa não existiria mais. Mas nem tudo estaria perdido para Habermas.

O Estado, no capitalismo tardio, se enredaria progressivamente numa crise de legitimidade, ao substituir o mercado como mecanismo de direção da sociedade. Assim, a ideologia burguesa básica da troca de equivalentes viria abaixo. Tornou-se cada vez mais difícil legitimar um sistema onde as possibilidades criadas pelo desenvolvimento das for-

48. Vide, por exemplo, J. Habermas, "A nova intransparência", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, setembro de 1987.

ças produtivas são irracionalmente direcionadas, do ponto de vista dos novos valores que se desenvolvem no que Habermas chama de *lebenswelt*, o mundo da vida. Se a luta de classes teria sido "pasteurizada" pelo sistema, falindo a utopia do trabalho, isto não significaria que todas as utopias estariam mortas. Para Habermas, é preciso apostar nos novos movimentos sociais, que se desenvolvem na área da ação comunicativa: auto-gestão, ecologia, feminismo, minorias etc. Ele busca fundar na análise da experiência humana atual, a possibilidade de uma nova utopia: a sociedade comunicativa. A criação de um consenso discursivamente fundado por atores em condições simétricas de debate e com liberdade de discussão. Seria a forma de dar combate à irracionalidade que progressivamente toma conta da ação instrumental no âmbito do Estado e do mercado.

As questões que ficam não são poucas, pois como podem ser simétricas as relações comunicativas numa sociedade em que a desigualdade social permanece, sobretudo no terceiro mundo? Como construir um consenso legítimo e não ideológico neste tipo de sociedade, tão profundamente desigual? Até que ponto as alterações que ocorrem no mercado no capitalismo avançado neutralizam de fato a luta de classes?

Um outro ponto que precisa ser tocado refere-se à separação que Habermas faz entre trabalho e interação social. Ao colocar o trabalho e o Estado no lado da ação instrumental, o agir racional com respeito a fins - numa filiação weberiana -, é aparentemente esvaziada a possibilidade da ação

comunicativa ser constitutiva do próprio trabalho e nele também ser constituída. Não é possível pensar a luta de classes apenas nos sistemas de ação instrumental - para usarmos seus conceitos -, ela também está presente no sistema sócio-cultural, pelo menos nos períodos históricos em que Habermas considera a presença da luta de classes. Da mesma forma, o Estado mais aparece como sinônimo de dominação burocrática do que como relação social. Em que pese a esfera pública e a utopia comunicativa serem pensadas como um não-poder, enquanto radicalização do projeto burguês original, o que sugeriria uma nova forma de pensar a política.

Ao refletir sobre as possibilidades de um novo padrão de ação política, através da utopia comunicativa, Habermas recupera a importância da interação humana no controle da ação instrumental e na constituição do próprio indivíduo. E nisso há uma certa semelhança como o uso corrente do conceito de espaço público a que nos referimos anteriormente. Mas, ao fazê-lo, talvez tenha aberto um fosso demasiado grande entre ação comunicativa e ação instrumental, não contemplando o conflito e a busca de realização de interesses como constitutivos da ação política. Além disso, o seu conceito de esfera pública implica num espaço único, progressivamente compreensivo de toda a sociedade e no qual o debate centra-se na análise racional das questões de interesse geral, público, e não nas questões particulares privadas. O que difere substancialmente do conceito corrente de esfera pública, pois em espaços como o Fórum do Orçamento Participativo, no Governo da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre (89-92), não há a pre-

tensão compreensiva exclusiva nem tampouco as questões são vinculadas predominantemente ao interesse "público", são as reivindicações de cada região da cidade que são ali processadas politicamente.

Vera da Silva Telles, estudando o conceito de espaço público em Hannah Arendt, que apresenta semelhanças com o conceito em Habermas (a publicidade, a igualdade - no sentido de reconhecimento mútuo - e a construção de uma comunidade política regida por regras legais e voltada para a discussão de assuntos de interesse público), concentra sua crítica na recusa desta autora "(...) em conferir qualquer dignidade política aos interesses que movem os homens em suas vidas privadas, a sua recusa em reconhecer na 'pólis' a existência do conflito, como uma dimensão que lhe é constitutiva e, ainda, a sua recusa em reconhecer no trabalho um potencial de sociabilidade capaz de gerar uma esfera interativa entre os homens." Frente a isto, Vera da Silva Telles propõe um conceito alternativo de espaço público, com base em Lefort, incorporando a dimensão do conflito e principalmente o potencial instituinte da participação política. Trata-se de *espaço indeterminado*, "(...) regido por uma dinâmica em que o próprio direito é sujeito a uma constante reinterpretação, enquanto debate sempre reaberto sobre o justo e o injusto, o legítimo e o ilegítimo."⁴⁹

49. Vera da Silva Telles, "Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt", *Tempo Social* (Revista de Sociologia da USP), São Paulo, vol. 2, nº 1, 1º semestre de 1990, pp. 42-43 e p. 45.

Este conceito de espaço público é compatível com o conceito de hegemonia em Gramsci. Superando as concepções paradigmática de classe e instrumentalista da ação política, a hegemonia em Gramsci distingue-se do uso leninista do termo, pois não se trata apenas de uma aliança político-tática entre proletariado e campesinato. Hegemonia é um conceito que remete à globalidade da experiência, envolvendo novas relações sociais, expressão de novos sujeitos históricos. Não é a mera aliança política circunstancial, nem a dominação ideológica sobre os grupos aliados e tampouco a submissão ao processo de trabalho.

Não se trata, portanto, da imposição da visão de mundo de uma só classe sobre as demais, mas da construção de um novo Bloco Histórico, uma nova unidade entre teoria e prática que se caracteriza pela articulação das diferenças e objetivos comuns entre os grupos e classes aliados. Não é mais a mera justaposição das partes, nem o esmagamento da diferença. É a unidade na heterogeneidade.

Nessa perspectiva, os interesses particulares ou corporativos que comparecem no espaço público deixam de ser vistos apenas como obstáculo à projetos universalizantes. Pois é difícil pensar movimentos políticos desvinculados de interesses. Para Gramsci, o momento corporativo é precisamente o primeiro passo de autonomização de um grupo ou de uma classe social, o qual seria seguido ou não, de um momento político e de um momento estatal. Assim, projetos históricos que buscam universalizar-se são sempre ações de hegemonia,

uma determinada configuração de interesses articulados como vontade política do conjunto da sociedade.

Pode-se objetar que esta interpretação é apenas uma das leituras possíveis, que existem muitos autores que pretendem justamente demonstrar o contrário disto. Talvez o caráter fragmentário dos textos de Gramsci permita uma certa flutuação das leituras. Contudo, fazendo minhas as palavras ditas certa vez por Weffort: "O que estou propondo é que inventemos, se não existe, uma noção de hegemonia que seja democrática."⁵⁰

Enfim, o que a perspectiva histórico-política apresenta é a proposta de estudar os movimentos populares urbanos como processos de ação coletiva que se desenvolvem no âmbito daquilo que Gramsci chama como Estado ético, em que: "O elemento Estado-coerção pode imaginar-se exaurindo-se à medida que se afirmam elementos sempre cada vez mais importantes de sociedade regulada (...)." ⁵¹ Isto permite repensar os movimentos populares urbanos como movimentos históricos + clasistas, como sugerimos na introdução deste trabalho. O elemento nacional-popular, enquanto construção de uma identidade coletiva e de um consenso em torno de um Bloco Histórico,

50. Francisco Weffort, "Questões teóricas e questões políticas", Marco Aurélio Garcia (org.), *As esquerdas e a democracia*, Rio, CEDEC/Paz e Terra, 1986, p. 96.

51. A. Gramsci, *Obras Escolhidas*, São Paulo, Martins Fontes, 1978, p. 235. E lembremos que, conforme Gramsci: "(...) sólo el grupo social que postula el fin del Estado y de sí mismo como fin a alcanzar, puede crear un Estado ético, tendiente a poner fin a las divisiones internas de los dominados etcétera, y a crear un organismo social unitário técnico-moral. (Cuadernos de la cárcel, vol. 3, México, Era, 1984, p. 308).

pressupõe sempre a opção por um projeto de sociedade e por um modo de exercício do poder. Ou seja, o que está em jogo não é apenas o Estado Nacional, mas o Estado integral, "*sociedade política + sociedade civil*", que significa uma definição sobre a produção e a apropriação dos recursos sociais. Como ressalta Gramsci, a distinção sociedade política / sociedade civil é metodológica e não orgânica⁵².

Uma tácita divisão de tarefas estabeleceu os movimentos sociais como terreno da antropologia e da sociologia e a cena política, *stricto sensu*, como terreno da ciência política. Ora, na verdade, como ressalta Laclau⁵³, o que temos hoje é o rompimento da noção de espaço político. Não é mais possível pensar-se a política aqui, a economia lá e os movimentos sociais "muito além do jardim". A construção da cidadania parece ser o traço unificador dos movimentos populares urbanos. Entretanto, enfatizamos mais uma vez, o conteúdo da cidadania não é nunca algo dado, mas um território de disputa entre alternativas instituintes.

No Brasil, como observa José Murilo de Carvalho⁵⁴, a Proclamação da República não estabeleceu entre nós uma república de cidadãos. Ao contrário, "o povo assistiu a tudo bestializado". Efetivando-se basicamente no âmbito das elites brasileiras, em que pese as tensões na base da ordem pós-es-

52. Idem, p. 234.

53. Ernesto Laclau, "Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 2, outubro de 1986.

54. José Murilo de Carvalho, *Os Bestializados*, (3ª ed.), São Paulo, Cia. das Letras, 1989.

cravista terem o seu peso, a apropriação do liberalismo não alterou a lógica de exclusão das classes subalternas do processo político. A Revolta da Vacina é um exemplo de reação que expressa um padrão "bilontra" de ação popular. Trata-se de uma espécie de "lógica da malandragem", uma cultura de resistência ao processo de racionalização capitalista. Uma alternância entre indiferença, pragmatismo e violência seria a sua forma constitutiva, indicando o hiato entre o sistema representativo vigente e o cotidiano das classes subalternas. Não se trata de ruptura nem de legitimação da ordem, mas talvez da articulação de ambas num outro registro de pensar o social, com a sucessiva paródia, a carnavalização do poder, que tem sua ambigüidade expressa na frase supostamente dita por um observador estrangeiro: "O Brasil não é um país sério."

Ao nosso ver, a lógica da malandragem está na origem da formação da identidade coletiva das classes subalternas nos centros urbanos do Brasil, numa ordem legal que repele a constituição de uma cidadania de classe. Contudo, esta lógica não permaneceu imune aos apelos das elites ao longo do tempo. A evolução do Estado brasileiro no pós-30 é um exemplo de acomodação desta lógica à ordem capitalista. É reconhecida a existência da questão social e encarrega-se o Estado da sua solução, mas não se permite às classes subalternas ter voz própria na cena política, desenvolvendo-se o que Armando Boito Jr. chama de "culto pequeno-burguês do Estado"⁵⁵, ou

55. Armando Boito Jr, "A ideologia do populismo sindical", *Teoria & Política*, pp. 44-45: "O mito pequeno-burguês do Estado protetor será o instrumento através do qual as forças dirigentes do movimento de 1930

seja, a expectativa ainda hoje presente na maior parte dos setores populares de que é o Estado governo quem pode e deve organizar a sociedade, com o trabalhador se colocando numa situação de fragilidade diante da realidade social. No plano dos direitos sociais, este Estado, que se configura como Estado Populista no pós-1945, estabeleceu uma "cidadania regulada"⁵⁶, em que só os trabalhadores do setor formal urbano tinham acesso aos serviços de saúde, previdência, financiamento habitacional etc.

Embora este padrão de "cidadania regulada" não tenha sido quebrado no pós-64, ele sofreu uma progressiva ex-

irão confiscar a revolta popular, transformando a baixa classe média em classe-apoio do Estado saído da 'Revolução'. (...) O Estado encena a representação-proteção da baixa classe média e, posteriormente, de outros setores das classes trabalhadoras, organizando-os em sindicatos. (...) Esse processo de transformações burguesas, de um lado, bloqueou o desenvolvimento de uma tradição de democratismo popular e, de outro, permitiu que a aspiração ao controle popular das instituições do Estado cedesse terreno à aspiração à proteção, isto é, ao controle do Estado sobre as organizações populares." Embora este autor mantenha uma visão determinista das classes sociais (o proletariado = classe revolucionária, baixas classes médias = reformismo), sua análise permite identificar parte da ideologia populista enquanto encarnação material nas estruturas do Estado. Ou seja, o Estado não é apenas uma relação de forças, mas também um aparelho institucional, condensação histórica de uma estrutura de dominação social. O que significa que a sua transformação exige não apenas novas práticas mas também a transformação das instituições e organizações concretas através das quais a dominação social se reproduz. No caso dos movimentos de bairro, isto é particularmente válido para as estruturas organizativas chamadas Associações de Moradores, desenvolvidas inicialmente durante a vigência do Estado Populista e que mantêm ainda hoje, em grande parte, um formato copiado da estrutura sindical (Associações, Uniões Municipais e Federações hierarquicamente constituídas, centralizadas na figura do presidente ou diretor, reféns das políticas públicas e, portanto, "obrigadas" a se enquadrarem nas exigências de "apoliticismo" e relação "monogâmica" com o governo, que distribui seus recursos de poder como forma de dominação política), embora o Estado Populista não tenha conseguido ou não tenha sentido necessidade de articular um arcabouço jurídico nos mesmos moldes da legislação trabalhista. Este ponto será trabalhado no próximo capítulo.

56. Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça*, Rio, Campus, 1979.

tensão para outras categorias de trabalhadores. Na política habitacional, por exemplo, houve a unificação das instituições de crédito sob o Sistema Financeiro da Habitação, o que promoveu uma universalização relativa, pois a discriminação maior passou a ser a partir da renda familiar e não do pertencimento a esta ou aquela categoria. O que não quer dizer que a própria exigência de uma renda comprovável e estável não colocasse fora da linha de financiamento trabalhadores sem carteira assinada, por exemplo. Na educação também houve uma extensão do acesso à escola. Na saúde é na previdência também. Mas num ponto têm sido muito difícil avançar: a participação política dos trabalhadores não apenas no processo eleitoral, mas na gestão dos equipamentos coletivos, das políticas públicas e do próprio Estado.

Isto reforça nossa hipótese de que a cidadania é um território de disputa. Numa discussão sobre cidadania e cultura, Marilena Chauí identificou três vertentes que disputariam na sociedade a instituição do conteúdo para a cidadania: (1) a democracia-cristã, na qual a participação se transforma em mutirão; (2) a social-democracia, na qual a participação consiste na articulação de demandas, na pressão, no *lobby* e (3) a democracia socialista, na qual a participação é a intervenção regular e periódica no processo decisório, desenvolvendo uma cultura da cidadania (o direito a ter direitos e a participação na gestão de sua satisfação). Ao nosso ver, estas três vertentes podem ser relacionadas de certa forma com as três alternativas para uma cidadania ativa que desenvolvemos em nossa hipótese apresentada na introdução deste

trabalho. Defendendo uma "democracia socialista", Marilena Chaui considera que:

"(...) uma das contribuições que uma cultura socialista pode dar é considerar que a participação em uma ação coletiva pela qual um bem para a coletividade se realiza não é a intervenção contínua no cotidiano, não é a demanda, a pressão, o lobby, e não é o mutirão. É a intervenção periódica, refletida e constante nas decisões políticas. O direito de tomar as decisões políticas, de definir diretrizes políticas e torná-las práticas sociais efetivas, isso é participação. Por isso disse que socialismo e democracia são inseparáveis. É preciso lembrar que sempre que se diz que nas sociedades complexas, a democracia direta é impossível, esconde-se a característica fundamental da democracia (sem o que ela não é democracia), isto é, que nela aqueles que obedecem a lei são os autores da lei. Somente quando criamos instituições nas quais se dá a participação política, é que um movimento, um grupo, uma classe, um conjunto de movimentos reunidos podem decidir qual a lei que irão obedecer e, a partir deste ponto, podem voltar-se para as formas de representação política, para o poder legislativo e o poder executivo, a fim de que transformem essa lei numa lei positiva."⁵⁷

57. Marilena Chaui, "Cultuar ou cultivar", *Teoria e Debate*, nº 8, outubro-dezembro de 1989, p. 56.

A "democracia socialista" defendida por Marilena Chaui (preferimos o termo democracia radical) completa o quadro de referências para a análise deste novo princípio ético-político cuja emergência identificamos no percurso dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Aqui o novo não é mais, como criticava Ruth Cardoso⁵⁸, apenas o oposto do velho. Ele é a afirmação dos movimentos sociais enquanto construção de espaços públicos, enquanto desenvolvimento de formas de democracia direta e extensão da democracia representativa, como procuraremos demonstrar em algumas manifestações embrionárias dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre.

Mais do que situar os setores populares enquanto classes a partir de sua inserção no mercado (consumo), interessa sobretudo investigar a que tipo de princípio articulatório eles se vinculam e como se dividem diante das diferentes práticas em que se inserem. Além disto, é importante investigar também as matrizes discursivas destas práticas articulatórias e o seu papel na constituição do Estado enquanto relação social. É isto que nos permitirá situar o caráter das ações populares. Dentro da heterogeneidade social em que se formam as classes trabalhadoras no Brasil, tendo sua experiência construída em vários níveis, não é mais possível, se é que alguma vez o foi, derivar paradigmas de consciência para cada tipo de trabalhador inserido no mercado de trabalho

58. Ruth Cardoso, "Movimentos sociais na América Latina", op. cit., p. 28.

(produção). Existem, na verdade, projetos amplos que se contrapõem antagonicamente ou não, que enfrentam contradições internas e aos quais as diversas classes e categorias sociais aderem ou resistem, passiva ou ativamente.

A organicidade destes projetos é um terreno de disputa numa conjuntura aberta e o seu conteúdo substantivo varia necessariamente com as inflexões históricas sofridas pelo conjunto da sociedade. Neste sentido, a análise dos movimentos sociais deve levar em conta não só o leque de opções aberto em cada conjuntura, como principalmente o sistema de interlocução em que atuam e se constituem os sujeitos destes movimentos.

Metodologicamente, o questionamento é o seguinte:

(1) O que é que caracteriza o conflito, que tipo de ação os grupos mutuamente conflitantes desenvolvem e em que grade de valores seus interesses são expressos? (2) Qual o grau de autonomia dos diferentes grupos envolvidos na constituição desta grade de valores? (3) Que tipo de horizonte histórico se desenvolve no correr da luta, quais os seus limites e perspectivas? (4) O que é que dá unidade à ação? (5) Como se originam as lutas e organizações desenvolvidas, como suas lideranças se constituem e como se compatibilizam as metas e os valores com as diferenças internas de cada grupo de interesse ao longo do tempo?

A "democracia socialista", ou democracia radical, constitui uma prática articulatória que disputa na sociedade

a definição de democracia. Ela é um projeto para a construção da hegemonia das classes subalternas, mas não é mais apenas uma utopia do mundo do trabalho. Numa sociedade que globaliza as relações capitalistas é a globalidade da sociedade que precisa ser transformada. E não é mais possível fazê-lo, se é que alguma vez o foi, sem política.

A cidadania política, cultural e econômica implícita neste projeto pode ser captada pelo conceito de hegemonia de Gramsci, que remete às premissas históricas desenvolvidas na dinâmica da sociedade e que têm por sujeito sempre um ator múltiplo, histórico, a partir e além do corporativismo de classe.

Analisamos neste capítulo as orientações seguidas pela bibliografia brasileira para a análise dos movimentos sociais. Do quadro apresentado destacamos a perspectiva histórico-política como nossa opção de leitura e articulamos os conceitos de sujeito, cultura, hegemonia e espaço público com a idéia de democracia radical, constituindo as referências necessárias para a nossa análise dos percursos dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80.

III. A EMERGÊNCIA DOS MOVIMENTOS DE BAIRRO EM PORTO ALEGRE.

Da insuficiência do espaço,
do esmorecimento do espaço,
da sucumbência do espaço,
do total deslugar, nasci.

Maria Carpi
(O deslugar)

Introdução.

Porto Alegre surge no século XVIII como Porto dos Casais, com a função econômica básica de escoar a produção excedente da agricultura de subsistência praticada pelos colonos açorianos, inicialmente, e posteriormente, imigrantes alemães e italianos. Convertida em 1773 em capital da província, Porto Alegre tinha vínculos muito débeis com a região sul do Estado. Será só no final do século XIX e início do século XX que a integração econômica da Província se efetivará, a partir da construção de ferrovias.

Ainda no final do século XIX, com o estabelecimento militar do domínio positivista no Rio Grande do Sul e com o início de um processo de industrialização na região de Porto Alegre, esboçam-se as primeiras iniciativas de enquadramento do proletariado ao meio urbano. O projeto positivista gaúcho contemplava uma visão integradora dos trabalhadores urbanos, expressa não apenas na valorização do trabalho assalariado, mas também na importância dada aos problemas mais especificamente urbanos. Estudos recentes têm mostrado que entre as discussões que se processavam na Intendência Municipal, no início do século XX, encontrava-se a busca de alternativas para as habitações precárias que começavam a se avolumar sob a forma de cortiços. Além da higienização e da remoção, comuns a outras capitais do País, ocorreram debates sobre a especulação imobiliária e sobre a necessidade de intervenção do Estado na regulação do mercado de terras. Embora estas discussões não tenham se traduzido em políticas públicas mais efetivas, elas dão mostra da existência de um Poder Público permeável ao reconhecimento de determinadas necessidades das classes subalternas¹.

1. Vide, a respeito, Margaret Marchiori Bakos, *A habitação em Porto Alegre: problemas e projetos administrativos 1987-1937*, Porto Alegre, UFRGS/CPG História, novembro de 1988. Em 1925, por exemplo, conforme cita a autora (p. 41), em relatório apresentado ao intendente municipal, Eng. Octavio F. da Rocha (publicado no jornal *A Federação*, em 1º/09/1925, p. 241), defendia a idéia de um IPTU maior sobre os vazios urbanos: "O Imposto Territorial determina a remodelação completa da cidade. Se, por um lado, isentando os prédios de qualquer gravame, incentiva a construção de novas casas, por outro, taxando os terrenos avaramente retirados do mercado, obriga a seus detentores a abrir mão deles ou construir, a fim de encontrar fonte de renda necessária para a satisfação do imposto." Embora o debate na época expressasse sobretudo os interesses da indústria da construção civil, a questão da habitação popular iria conduzir a medidas como a isenção de impostos para conjuntos residenciais com mais de 5 unidades cujo valor do aluguel por unidade fosse inferior a 200.000 réis (Lei nº 189, de 1926),

Em 1938, com a abertura da BR-116 (concluída no final dos anos 40) define-se a região norte da cidade como seu principal eixo de expansão. No início do século, durante a primeira fase de industrialização, era a região portuária (Navegantes, São João, Floresta). No pós-guerra ocorre um processo intenso de crescimento da região metropolitana (entre 1948-1951 a taxa de industrialização foi de 10,5% a.a.). Até 1960, Porto Alegre respondia por 60% do valor da transformação industrial na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Depois este predomínio diminui e, em 1980, Porto Alegre responde apenas por 37% do valor da transformação industrial e por 35% da ocupação industrial da região.

Evolução da população de Porto Alegre e da Região Metropolitana		
Ano	Porto Alegre	Região Metropolitana
1872	43.398	-
1890	52.421	-
1900	73.474	-
1920	179.263	-
1940	272.232	405.320 ¹
1950	394.151	590.310 ¹
1960	641.173	1.054.020
1970	885.545	1.577.496
1980	1.175.477	2.285.167
1991	1.262.631	3.015.960

Fonte: Censos do IBGE.

1. GERM, Plano de Desenvolvimento Metropolitano - PDM, Porto Alegre, 1973.

Em 1960 e 1980, respectivamente, a população de Porto Alegre correspondia a 60% e a 50% da RMPA, o que indica um progressivo decréscimo da importância de Porto Alegre

sendo o salário médio de um operário ou comerciário, então, de 300.000 réis.

na composição populacional da RMPA e do Estado. O crescimento da área urbanizada da cidade intensificara-se depois da década de 40, quando surgiram os primeiros núcleos de "malocas" (favelas). Porém, em 1954, com a lei de loteamentos estabelecida na cidade, as exigências colocadas aos loteadores encareceram o preço da terra e obrigaram a população mais pobre a se estabelecer nos municípios vizinhos onde este grau de exigência era menor². Viamão (aí compreendido Cachoeirinha), por exemplo, chegou a crescer demograficamente a uma taxa de 24% a.a. Em Porto Alegre, a opção que restou foi o processo de ocupações, com a formação de vilas irregulares e loteamentos clandestinos crescendo paralelamente ao desenvolvimento da legislação urbana municipal, agudizando-se nos anos 70. A atuação limitada da Fundação da Casa Popular e posteriormente do BNH, fez com que a cidade fosse construída em mais de 50% em processo de auto-construção. A implantação do transporte coletivo foi decisiva para viabilizar a expansão do padrão periférico de moradia. O serviço de ônibus em Porto Alegre havia surgido ao redor de 1926, complementar aos bondes, mas sua expansão vai se dar sobretudo nos anos 50 e 60.

Até alguns anos atrás, as vilas de malocas eram a exceção e não a regra na cidade de Porto Alegre. Informações mais recentes, contudo, mostram uma inversão radical desta realidade. Nos anos 80, conforme dados da FEE (Fundação de Economia e Estatística), a população em áreas de subabitação

2. Vide, a respeito, Otília B. Carrion, "Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana", *Ensaios FEE*, Porto Alegre, Ano X, nº 2, 1989.

cresceu a uma taxa entre 8% e 9% ao ano, enquanto o conjunto da população da cidade cresceu 1,95% ao ano, em média. Hoje mais de 30% da população de Porto Alegre reside em subabitações, segundo estimativas da Secretaria Municipal de Planejamento. E se até 1980 a migração campo/cidade podia ser considerada a principal responsável pelo crescimento destes núcleos, atualmente já é o descenso social que coloca milhares de trabalhadores nesta situação.

No plano político institucional, diferentemente dos outros Estados brasileiros, onde desde o período oligárquico há uma tendência ao controle partidário por um grupo apenas, o Rio Grande do Sul se caracterizou, no pós-45, por um padrão mais "uruguaio" de comportamento político (bipartidarismo ativo), com disputas acirradíssimas entre as facções rivais e uma alternância no poder dos partidos em competição (PSD/PTB)³. Este padrão é restabelecido parcialmente no pós-74, após ter sido interrompido durante os primeiros anos do Regime Militar, com o MDB fazendo as vezes do velho trabalhismo e a ARENA justapondo PSD e UDN. É só em meados dos anos 80 que esta situação sofrerá uma inflexão mais significativa:

(a) De um lado, ocorre uma certa **indiferenciação entre os partidos tradicionais do jogo político**. Primeiro o

3. Alternância no poder no Rio Grande do Sul, governadores (pelo ano de eleição): W. Jobim (1947-PSD), E. Dornelles (1950-PTB), Ildo Meneghetti (1954-PSD), Leonel Brizola (1958-PTB) e Ildo Meneghetti (1962-PSD). Eleitos no período de transição do regime militar: Jair Soares (1982-PDS->PFL), Pedro Simon (1986-PMDB) e Alceu Collares (1990-PDT).

PMDB tentou representar a alternativa política de oposição, mas ao aliar-se a nível nacional ao PFL e ao garantir a transição conservadora do regime autoritário, este partido progressivamente se descredenciou como alternativa popular. Posteriormente, com o PDT, na Prefeitura de Porto Alegre e, hoje, no governo do Estado, da mesma forma, houve um descredenciamento deste partido como opção política do campo popular. A vinculação de Brizola e Collares às linhas recessivas e neoliberais do Governo Collor, ratificando anterior aliança com o PDS nas eleições de 1986 para o governo do Estado (derrotado então, pelo "maior partido do Ocidente", o PMDB, cujo candidato era Pedro Simon), acentuou esta indiferenciação entre os partidos e figuras mais tradicionais do jogo político.

(b) Por outro lado, a **ascensão do PT**, sobretudo a partir da conquista da Prefeitura da capital, marca um fato novo no cenário político. Pela primeira vez na história um partido que se diz socialista assume a governo da cidade. Além disso, como se observa pela tabela abaixo, o PT se credenciou ao longo dos últimos anos como a alternativa política do campo popular na cidade, provocando uma profunda inflexão no PDT. O PT surgiu, no final dos anos 70, em Porto Alegre, com um projeto de organização e construção orgânica das classes subalternas. A idéia era a ruptura com a camisa de força das estruturas de representação de interesses existentes no país e a construção da autonomia política dos trabalhadores. O Novo Sindicalismo e o crescimento dos movimentos populares urbanos expressavam justamente essa dupla

vontade, de recusa do atrelamento ao Estado e de esforço de construção de espaços próprios para o desenvolvimento dos sujeitos populares. Entre o projeto inicial e a história, contudo, ficaram limites e problemas de estratégia que se expressam nas ambigüidades das ações do PT. De um lado, uma concepção instrumental da democracia e uma visão heróica das lutas sociais, onde os operários são a classe revolucionária e as outras expressões do conflito de classes devem lhe ficar subordinadas; de outro, uma concepção processual da democracia e uma visão abrangente das lutas sociais como conjunto de espaços legítimos para a construção da identidade popular e a transformação social, que não se esgota no conflito de classes.

ELEIÇÕES PARA PREFEITO EM PORTO ALEGRE (votação dos principais partidos)			
PARTIDOS	1985	1988	1992 (1º turno)
PT	69.429 (Raul Pont)	247.517 (Olivio Dutra)	307.145 (Tarso Genro)
PDT	257.549 (A. Collares)	158.256 (Carlos Araújo)	85.796 (Carlos Araújo)
PMDB	173.198 (Carrion Jr.)	72.097 (A. Britto)	120.114 (César Schirmer)
PDS	57.751 (V. Faccioni)	93.862 (G. Villela)	32.556 (Jarbas Lima)
PTB	-	-	53.761 (Valdir Fraga)
PSDB	-	-	18.050 (Mercedes Rodrigues)

FONTE: TRE-RS.

Contar a história dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre é contar múltiplas histórias: da luta contra o regime autoritário, do curso de algumas políticas sociais, sobretudo habitação, da construção do Partido dos Trabalhadores, da tentativa de ruptura com o atrelamento das organizações comunitárias ao Estado e de identificação de uma especificidade para as lutas urbanas a partir das classes su-

balternas. Neste percurso os movimentos populares urbanos descobriram a institucionalidade política e começam a emergir para uma nova relação público-privado, em que o Estado não é mais apenas exclusão e repressão, mas um conjunto de relações sociais mais amplo que o aparelho de governo e cujo caráter público precisa ser apropriado democraticamente pelos projetos da sociedade.

Embora seja muito difícil estabelecer uma periodização das lutas comunitárias para o conjunto da cidade, porque determinados padrões, como o clientelismo, estão sempre se reproduzindo e outros, como a construção de espaços públicos, ainda são uma prática fragmentada, é possível pelo menos tentar datar o aparecimento na cidade de novas alternativas de organização das lutas urbanas.

Associações de Moradores e Sociedades de Amigos de Bairro vêm surgindo em Porto Alegre desde os anos 30, mas foi nos anos 50 que houve um crescimento mais significativo deste tipo de associativismo, muito impulsionado pela identidade trabalhista que articulava um amplo conjunto de trabalhadores urbanos. Esta identidade expressava o sentimento de pertencimento ao campo dos portadores de direitos sociais cujo protagonista era o Estado. O trabalhismo, enquanto discurso centrado no valor do trabalho e na dignidade do trabalhador⁴ apoiava-se numa vasta e crescente burocracia estatal, com projeções sobre os sindicatos e as associações de

4. Vide, a respeito, Angela de Castro Gomes, *A invenção do trabalhismo*, Rio, Vértice/IUPERJ, 1978.

bairro. É nesse sentido que se pode entender a fundação da FRACAB (Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro) em 1959, depois da existência de uma Liga da Zona Norte em 1956 em Porto Alegre e depois de uma série de projetos habitacionais desenvolvidos pelos institutos de aposentadorias e pensões e pela Fundação Municipal da Casa Popular. Estes empreendimentos, com fortes traços de clientelismo, serviram para consolidar uma determinada relação entre entidades comunitárias e lideranças trabalhistas. Como modelo deste período, descreveremos aqui o processo de construção e distribuição de moradias na Vila dos Industriários (Conjunto Residencial IAPI).

Posteriormente, veremos ainda neste capítulo como evoluiu a política habitacional pós-64, na medida em que ela serve de referência para a ação dos movimentos populares urbanos que emergem nos anos 70. A partir de 1977, sobretudo, quando a FRACAB sai das mãos de dirigentes da ARENA e articula grupos ligados ao PMDB, as lutas populares urbanas têm um grande crescimento. Progressivamente, a FRACAB adquiriu poder de articulação real na medida em colocou à disposição dos moradores das vilas populares uma equipe de advogados que lutava para garantir a permanência dos moradores em áreas ocupadas. É grande o número de vilas que conseguiram continuar existindo nesta época, a partir da pressão sobre o Município e o Estado para a obtenção pelo menos do decreto de utilidade pública de algumas áreas privadas ocupadas pela população. Embora o quadro das lutas comunitárias ainda fosse de relativa dispersão, devemos considerar também o

trabalho capilar que era desenvolvido pela Igreja, por militantes de esquerda na clandestinidade e por entidades de assessoria e educação popular, como a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE-POA)⁵. Mais adiante um pouco, na virada dos anos 70, em Porto Alegre, este trabalho de base se traduzirá numa enorme disputa política no espaço de ação das Associações de Moradores, com a derrocada de uma parte das diretorias mais "pelegas" (identificadas com os políticos do Regime Militar). A articulação desta investida teve dois pólos: de um lado, a ação da Igreja Católica, "amassando barro na periferia"; de outro, numa luta pela direção dos setores colocados em disponibilidade política pela conjuntura, havia a FRACAB que, embora sob direção do MR-8, abrigava também militantes de outras tendências.

Conjunto Residencial IAPI: modelo populista

Um dos maiores conjuntos residenciais construído em Porto Alegre no pré-64 foi a Vila dos Industriários, ou Vila IAPI, hoje elevado à categoria de bairro.

"Duas mil moradias entregues pelo IAPI aos trabalhadores da indústria porto-alegrense formam conjunto sem igual no mundo inteiro em matéria de arquitetura de finalidade social."

5. Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, entidade nacional que possui um de seus núcleos em Porto Alegre. Esta e outras entidades de assessoria ligadas aos movimentos populares urbanos serão analisadas mais adiante neste trabalho, no capítulo *Ações hegemônicas e movimentos populares urbanos*.

"Para uma melhor avaliação das proporções da obra do IAPI em Porto Alegre, basta tomarmos como termo de referência as estatísticas do censo demográfico do IBGE de 1951, de acordo com as quais ficamos sabendo que o conjunto residencial do Passo d'Areia, com seus 15.200 habitantes é menor que apenas 15 cidades do Rio Grande do Sul, sendo maior que as restantes 76 sedes municipais do Estado."⁶

As obras iniciaram em 1946, mas o projeto vinha do primeiro governo Vargas. Embora a construção tenha se estendido até 1956, os prédios foram sendo entregues para os moradores à medida que iam sendo terminados. Desde o final da década de 40 já havia pessoas morando no local. Há registro de atos de inauguração em 1951 e em 1953 (quando da entrega dos primeiros apartamentos do último bloco). Em 1953, contou-se com a presença do Presidente Vargas. Era governador do Estado o petebista Ernesto Dornelles (1951-1955).

"O que me marcou muito e que eu não esqueço foi a vinda do falecido Getúlio na inauguração da Vila do IAPI. Eu me lembro bem como foi (...). E me lembro também da morte que deu por causa do falecido Getúlio. Um operário falou mal do Getúlio e o outro arrancou do revólver e o matou."⁷

6. Revista do Globo, 18-10-1952, p. 84, apud Pedro Rudimar Schnorr, *Vilas Populares: do IAPI à periferia*, Porto Alegre, CIDADE/mimeo, 1990, p. 07.

7. João Pereira, funcionário público aposentado e morador do IAPI, em entrevista à Mário Fernandes Coutinho e outros, *Memória dos bairros: Vila do IAPI*, P. Alegre, PMPA/SMC, 1991, p. 44.

A Vila dos Industriários não foi destinada, malgrado o nome, apenas para os operários.⁸ Conforme justificava o engenheiro construtor da obra:

*"Esses conjuntos, tanto quanto possível, devem refletir a diversidade da vida social, evitando a homogeneidade excessiva resultante de sua locação ou venda a elementos pertencentes a uma categoria profissional específica."*⁹

Relatos sobre os integrantes das filas de pretendentes à uma moradia na Vila, revelam que havia inclusive pessoas com curso superior buscando garantir um imóvel ali. Mas não era a fila o melhor meio de conseguir uma chave.

"O pessoal era getulista. O Brizola teve aqui muitos votos. Ele é um demagogo, mas tem muitas virtudes. Ele fazia obras, o que trazia muitos votos pra ele. Ele vinha cá; não precisava, ele tinha

-
8. A indústria pesada que se implanta na Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 50 e 60 terá como local de moradia de seus operários Canoas, Esteio, São Leopoldo e Sapucaia e, mais tarde, Cachoeirinha, Alvorada, Gravataí, Novo Hamburgo e Campo Bom. O preço da terra na capital e as exigências legais colocadas para os loteadores criaram uma espécie de cordão de isolamento, formado por vazios urbanos, entre Porto Alegre e as cidades limítrofes. Serão estas áreas que serão invadidas numa pequena parte durante os anos 70 e 80. Além de baratear os custos de reprodução da mão-de-obra, as indústrias buscavam nestas cidades incentivos adicionais para a sua instalação (isenção de impostos, oferta de infra-estrutura), além de coincidir com a opção preferencial pelo transporte rodoviário, que caracterizou a expansão destas cidades ao norte da capital às margens da Rodovia BR-116. Porto Alegre hoje apresenta problemas sérios de geração de empregos, o que pode explicar os dados recentes do CENSO-91, que revelam uma queda surpreendente na taxa anual de crescimento da cidade: 0.93% a.a. nos anos 80-90, contra 2.43% a.a. nos anos 70-80.
9. Eng. Eduardo Gardolinski, in Mario Fernandes Coutinho e outros, op. cit., p. 16.

voto aqui. Hoje aqui é Collares. Collares leva voto aqui que não pára mais (...).

"Mas existia na época uma coisa, como existe hoje, que se chama sujeira. (...) Eram uns meninos que trabalhavam aqui dentro, que mandavam aqui, que faziam as manobras, dava-se um dinheiro aqui, etc. e tal. (...) Um dia apareceu o Leonel Brizola e o Dr. Simpson, então presidente do IAPI-RS e fui falar com eles: - Vai amanhã no escritório, leva o meu cartão e entrega ao Tupi! E me entregaram na hora o apartamento."¹⁰

A Associação de Moradores da Vila do IAPI (AMОВI), tinha um caráter mais recreativo e de arregimentação eleitoral.

"A nossa Associação foi fundada em 1951 e nós fazíamos reivindicações, mas também cuidávamos do lazer. Tinha bolão, futebol, vôlei, cancha de esportes. Independente disso tinha o campo de futebol. Tínhamos também a Liga Esportiva do IAPI, e, nos domingos e feriados, tudo era lazer. (...) A nossa Associação sempre foi de origem trabalhista, embora nos estatutos esteja bem claro que a Associação não pode ter ideologia política e nem religião. (...) Na época de eleição, nós fazíamos uma

10. Sr. Osvaldo, morador do IAPI, entrevista em 1990, in Pedro Rudimar Schnorr, op. cit., pp. 10-11.

mesa redonda com todos os candidatos, mas sempre prevaleceu o trabalhismo."¹¹

Nos anos 60, contrapondo-se a este tipo de atuação, surgiu a Associação Reivindicatória da Vila IAPI (ARVI).

"A ARVI surgiu em torno de 65, 66 e foi uma idéia do Assis Conceição, mas nós enfrentávamos uma descrença, uma negativa por parte dos moradores, um ceticismo em relação ao trabalho comunitário."¹²

A Vila dos Industriários nunca foi uma vila proletária, mas não deixou de expressar um padrão de construção e de integração dos trabalhadores característico de uma época em que havia um projeto para o país com a pretensão de coesionar o conjunto da sociedade.

"A industrialização do país está no programa de todas as correntes políticas encarreiradas para o próximo pleito eleitoral. Uma vez alcançada essa finalidade, dizem, teremos resolvido o grande problema econômico do Brasil. A nação encontrará seu verdadeiro rumo, situando-se então num clima ideal

11. Walter Fleck, metalúgico aposentado, morador do IAPI, in Mário Fernandes Coutinho, op. cit, p.20.

12. Antonio Hohlfeldt, jornalista, vereador pelo PT (83-92), idem, p. 36.

de franca prosperidade e de infalível justiça social."¹³

O IAPI, nos anos 50, era uma zona da periferia urbana de Porto Alegre. Os moradores eram obrigados a caminharem um certo trecho para terem acesso ao bonde, mas o conjunto habitacional tinha um bom padrão de qualidade e incluía serviços como pracinhas, escolas e igreja. Mais tarde viria a ter um posto de saúde.

O padrão de dignidade proposto aos trabalhadores no modelo da Vila IAPI (hoje Bairro do IAPI) é abandonado no pós-64. Nos anos 70, a Vila do IAPI já não é mais uma vila popular, mas um bairro de classe média. Os blocos de sobrados geminados cedem lugar a casas reformadas, os moradores mais pobres, por circunstâncias diversas, acabam se desfazendo de seu patrimônio.

Apesar da ênfase que em geral se dá ao controle do Estado Populista sobre os sindicatos, vale destacar que o varguismo era um projeto hegemônico, uma articulação que buscava cobrir o conjunto da sociedade, que colocava o Estado como interlocutor sempre presente de todos os processos sociais no meio urbano, pautando a vida cotidiana de todas as formas de associativismo existentes. Embora os institutos de aposentadorias e pensões e a Fundação Municipal da Casa Popular (representação local da fundação nacional) tivessem um efeito mais propriamente simbólico na produção de moradia

13. *Revista do Globo*, 25-09-45, p. 27., apud Pedro Rudimar Schnorr, op. cit, p. 08.

para os trabalhadores pobres, este efeito era dotado de certa eficácia prática. Usufruindo de uma cidadania regulada, que hierarquizava o acesso aos direitos sociais, os trabalhadores se colocavam como luta individual o alcance dos degraus progressivos que poderiam levá-los ao gozo de direitos sociais mais amplos. Ao hierarquizar social, econômica e politicamente as diversas categorias de trabalhadores, o Estado acenava para cada trabalhador do meio urbano com a perspectiva da ascensão gradativa. Este horizonte contrasta de forma cada vez mais acentuada com a realidade que passa a impregnar o cotidiano dos trabalhadores em anos mais recentes. Nos anos 80, ao mesmo tempo em que os trabalhadores de um modo geral conquistam crescente universalização dos direitos sociais - saúde, previdência, educação, salário-mínimo nacional -, defrontam-se com a falsificação destes direitos devido à falência das políticas públicas de proteção social, o que provoca um violento nivelamento por baixo.

Autoritarismo e vilas populares: o modelo do Bairro Restinga

Durante muitos anos a política habitacional implicou concentração decisória no Estado, mas nunca foi pública, no sentido de constituir um espaço público para a sua elaboração. E, portanto, nunca foi política, mas sim politiqureira e autoritária, excluindo os trabalhadores inclusive do controle dos recursos gerados com base em seus salários. Por outro lado, os partidos de esquerda no Brasil sempre relega-

ram para um segundo plano a discussão das políticas sociais, em geral com o argumento de que dentro do capitalismo não é possível ter senão soluções provisórias, que arrefecem a luta dos trabalhadores, e de que só depois da revolução seria possível construir soluções definitivas. Mesmo hoje em dia, quando se desenvolve uma outra compreensão da necessidade de construir projetos para as questões colocadas pelos movimentos sociais, o envolvimento dos partidos de esquerda com estas reivindicações ainda é muito pautado por pré-conceitos sobre as reivindicações ligadas ao cotidiano dos bairros populares. Por causa disto, os movimentos tem quase que ser o partido dos seus próprios interesses. São os movimentos de luta pela reforma urbana e pela moradia que vêm formulando propostas e projetos para alterar as políticas públicas na sua área de atuação, são eles que, através de suas assessorias constituídas, emprestam suas discussões para os partidos.

"A iniciativa individual, a autogestão operária, a família, comprando o seu terreninho à prestação, construiu mais moradias do que o BNH. E ninguém ficou endividado 25 anos. Casas modestas, simples, mas não enriqueceram empresários, não ajudaram a concentrar renda. Se este processo for estimulado, através de cooperativas, através da iniciativa dos próprios trabalhadores, as pessoas fazem. Superam-se as dificuldades que têm os governos. E a gente se livra de um problema sério, que tem infernizado a vida da classe trabalhadora brasileira, que é o

clientelismo, o assistencialismo e o paternalismo. Porque com isso as pessoas recuperam a sua cidadania e passam elas mesmas a resolver os seus problemas. Basta que tenha o instrumento adequado, que é o Fundo [Fundo Nacional da Moradia Popular - 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular/1991], é grana. Não precisa de outra coisa. Tendo grana pra fazer casa, o povo faz. É empréstimo, mas difere bastante do Sistema Financeiro da Habitação, porque o teto é limitado a dez salários mínimos. E destina 70 % do dinheiro pra quem ganha até 5 salários."¹⁴

A política habitacional no Brasil sempre teve um caráter dual, hierarquizando a produção de moradias para os trabalhadores dentro do padrão de cidadania regulada vigente. O regime militar, embora tenha de certa forma rompido com o padrão de cidadania regulada, que hierarquizava os trabalhadores no acesso aos direitos, manteve praticamente inalteradas suas bases de existência, caracterizando-se mais, conforme Edison Nunes, por uma cidadania política em recesso.

"Os conceitos de cidadania regulada e cidadania em recesso ajudam a entender a inversão que os movimentos reivindicativos apresentam (...) de consi-

14. João Couto, dirigente estadual e nacional do Movimento de Luta pela Moradia, "Fundo Nacional de Moradia: Rs ficou devendo", *De olho na cidade*, Porto Alegre, Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, nº 1, jan-fev 1992.

derar o bairro o local da realização do bem público e as instituições políticas - partidos, legislativo, etc. - como espaços da realização do bem particular. A falta de valores universais fundamentais da cidadania explica esse processo: não há sentimento de pertencimento à comunidade política da qual, aliás, as maiorias são excluídas por inúmeras barreiras."¹⁵

No pré-64 tinha-se, de um lado, para os trabalhadores do mercado formal, a produção da Fundação da Casa Popular e institutos de aposentadoria e pensão e, de outro, para os trabalhadores fora do mercado formal e para os de baixa renda, havia programas de assentamento em lotes urbanizados e de urbanização de favelas. Como exemplo do primeiro tipo de política podemos citar, em Porto Alegre, o Bairro do IAPI, acima estudado. Como exemplo do segundo, havia a produção municipal de lotes urbanizados e casas simples de madeira, que entregava à população uma média de 600 unidades por ano no período 52-62¹⁶, o que, contudo, não era suficiente para conter o crescimento da população favelada.

Com a criação do BNH (1964) ocorre um processo de centralização da política habitacional no governo federal,

15. Edison Nunes, *Carências Urbanas e Política*, São Paulo, IFCH/USP (tese de mestrado em Ciência Política), 1987.

16. Entre 1952 e 1964, o Departamento Municipal da Casa Popular de Porto Alegre (DMCP - renomeado DEMHAB pós-64) produziu 5.190 lotes urbanizados, 2.440 casas, totalizando 7.630 unidades, conforme: Genevieve Maya Fruet, *Conflict, continuity and community interaction in a city public housing agency, Porto Alegre, Brazil*, Boston, Massachusetts Institute of Technology, 1991, p. 102.

com os municípios cumprindo uma função basicamente de repasse das políticas ditadas no nível federal. Em Porto Alegre, em 1965, é reestruturado o Departamento Municipal da Casa Popular, passando a chamar-se Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB. Adequando-se à política que era ditada para todos os centros urbanos do país, o DEMHAB adere ao programa de remoção de favelas, ao qual dá o sugestivo nome de "Erradicar para Promover".

*"De 1965 até 1975, o DEMHAB removeu 14.400 unidades, correspondendo a 62.800 pessoas. A remoção de favelas teve lugar nas áreas de terra valorizadas. As áreas centrais foram limpas assim como algumas porções de terra invadidas ao longo de importantes avenidas ligando os bairros à área central da cidade."*¹⁷

Mas a população favelada continuava a crescer, passando de 65.600 pessoas (8% da população) em 1965, para 105.800 pessoas (11% da população) em 1973¹⁸. Para reassentar a população "removida" desenvolveu-se o Projeto Nova Restinga, que previa a construção de 3.867 residências. Porém, provisoriamente, enquanto aguardariam a construção destas unidades, as famílias removidas foram sendo colocadas na Restinga Velha, uma área muito distante do centro da cidade e carente das mínimas condições de infra-estrutura.

17. Idem, p. 68.

18. Conforme dados da Secretaria do Planejamento Municipal.

As primeiras malocas em Porto Alegre haviam surgido na década de quarenta, devido sobretudo ao processo de mecanização da lavoura e o conseqüente êxodo rural para a região metropolitana de Porto Alegre e para outros Estados, como Paraná e Santa Catarina. Já naquela época Porto Alegre tinha dificuldade de absorver o enorme contingente populacional que se deslocava do campo, trabalhadores em sua maioria sem qualificação para os empregos existentes no meio urbano, sobretudo indústria, e cuja opção de moradia passou a ser a maloca, termo gaúcho sinônimo de favela. Serventes da indústria da construção civil, empregadas domésticas, biscateiros, vendedores ambulantes: este era o horizonte de trabalho desta população. Era vital para estes trabalhadores poderem morar perto de seu local de trabalho, pois não apenas isto lhes permitia reduzir seus custos com transporte como lhes dava maior flexibilidade para a procura de emprego e a oferta de serviços.

É no bojo deste processo que surgem as Vilas Ilhota, Marítimos, Teodora e Santa Luzia, incluídas em 1965 no referido programa "Erradicar para Promover", do DEMHAB.

"Nós estávamos lá na Ilhota, lá perto da Praça Garibaldi, do Centro (...) Foi de lá que eles nos trouxeram nessa época. Chegaram aqui, nos largaram e depois de duas semanas eles vieram para levantar a casinha. Nós estávamos numa barraquinha e nós viemos num caminhão da Prefeitura (...) Eles avisaram que todos viriam para cá e quando nós vie-

mos, eles chegaram (...) Disseram que nós éramos obrigados a vir porque tinham que entregar as terras para fazerem escritórios (...) No começo, quando eu vim prá cá, eu ia trabalhar, me sentava na Praça Garibaldi e ali eu chorava que nem sei, para não vir embora para casa."¹⁹

A "promoção" foi feita à revelia dos moradores e encobria grandes interesses imobiliários, tanto pelas áreas centrais que liberava, como pelo fato de, ao colocar os moradores numa área periférica, bastante distante do centro e carente de infra-estrutura, valorizar os vazios urbanos (pela sua progressiva urbanização às custas do Poder Público) que ficavam entre a Restinga e a cidade.

"Eu ia trabalhar e deixava a casa fechada porque era deserto (...) De noite, quando eu vinha, era escuridão e eu perdia a rua (...) Caminhava, caminhava e olhava, assim no escuro. Não era (...) Caminhava pro outro lado, não era. Me perdia umas cinco ou seis vezes, quando me trouxeram pra cá (...) O ônibus era ralado (...) Nós, às quatro e meia já tinha que estar na parada pra ir pro centro (...) Assim, de manhã, me levantava, olhava a Estrela D'Alva e seguia reto. Quando via, o ônibus vinha vindo."²⁰

19. Maria Eloirdes da Rosa, in Marion Kruse Nunes, Restinga, Porto Alegre, PMPA/SMC, 1990, p. 9.

20. Maria Oliveira dos Santos, idem, p. 9

No começo não tinha água, vinha em carros pipa de 15 em 15 dias, não tinha escola, mas com o apoio do padre da vila: "Nós fomos na rádio pedir pra eles mandarem um colégio pra cá (...) Então nós arrumamos. Eles desmancharam um colégio pra fazer outro novo e trouxeram o que era mais velho pra cá."²¹ Formou-se um grupo de costura na Igreja, conseguiram-se máquinas, o padre trouxe a ajuda de freiras para as aulas de corte e costura. Apesar de não oferecer senão condições precárias para a vida dessa população, os governantes locais não abriam mão da pretensão à sua tutela.

"Foi em 66 que surgiu a primeira Brigada aqui, eram dois brigadianos. Eles ditavam a lei aqui dentro (...) Então não se podia passar das dez horas da noite na rua, os guris não podiam jogar bola na rua, não podiam usar fundas (...) Se pegassem um guri solto na rua, andando sozinho, às vezes eles davam chá-de-banco."²²

Quando inicia a construção da Restinga Nova, do outro lado da Estrada da Restinga, em 1971, a Restinga passa a chamar-se Restinga Velha. E era utilizada pelo DEMHAB como depósito para relocações de população. Surgem assim outras vilas, como a Barro Vermelho, a Esperança e a Castelo.

"Nós tínhamos invadido uma área verde da Vila Nova, mas o proprietário era um advogado de porta

21. Maria Vieira dos Santos, *idem*, p. 11.

22. Antônio Vicente dos Santos, *idem*, p. 13.

de cadeia (...) e aí, quem tem dinheiro é quem manda (...) Aí a Brigada nos trouxe para um terreno baldio onde era a Esperança. Com a ajuda de alguns políticos que queriam se candidatar (...) nós não pagamos nada pelas casas, apenas água e luz. (...) Essa área aqui, a Castelo, era área verde e parece que seria construído o hospital (...) mas aí o pessoal do DEMHAB marcou o terreno e estamos aí."²³

O desamparo inicial das primeiras remoções vai cedendo lugar a ações de defesa, como a invasão de outras áreas após uma primeira expulsão, a procura de políticos e da imprensa e a formação de Associações de Moradores. Mesmo que muitas vezes estas entidades estivessem coladas na Administração Municipal, como parece ter sido o caso das associações criadas na Restinga, elas significam o estabelecimento de um mínimo de espaço político para o relacionamento Poder Público/moradores de vilas populares.

"A maioria do pessoal que veio pra cá, eles vieram dos Eucaliptos. Foi uma invasão que fizeram nos Eucaliptos e depois, em briga com o DEMHAB e com a Brigada, eles [DEMHAB] colocaram o pessoal aqui no Barro Vermelho. (...) Eu não fiz parte da primeira Associação, que era em frente da minha casa, porque o presidente era racista. (...) E aí eu come-

23. Otacílio Ferreira de Freitas e Júlio Cezar Ferreira de Freitas, *idem*, p. 14.

cei a me integrar com um membro da Associação. Nesse meio tempo eles resolveram me chamar aqui em casa, num domingo à tarde, pra eu ir na Associação, pra concorrer. Daí eles fizeram uma chapa para mim e até eu ganhei sem saber de nada. Foi assim que começou."²⁴

A distribuição dos apartamentos na Restinga Nova obedeceu critérios semelhantes aos dos conjuntos do IAPI. Os prédios iam sendo entregues à medida que iam sendo concluídos, com as pessoas se inscrevendo e sendo cadastradas de acordo com sua faixa de renda. Porém, da mesma forma que nos anos 50, as "amizades" sempre podiam ajudar.

"Isso aí foi paternalismo realmente. Foram pessoas que, de repente, se usufruíram de determinados bens públicos para criarem culto à personalidade deles. A Restinga Velha surgiu de pessoas que aguardariam a construção de moradias mais decentes, com esgoto cloacal, água, chuveiro, com melhor infra-estrutura. Mas essas pessoas foram frustradas porque os critérios de seleção das pessoas pra morarem aqui exigiam alguns determinados requisitos que pessoas que esperavam vagas não tinham. Eram filhos do subemprego."²⁵

24. Cíntia Regina B. Teixeira, *idem*, p. 14.

25. Alexandre Gomes Amaro, *idem*, p. 16.

Esta situação expressa a manutenção dos padrões de cidadania regulada, de hierarquização das classes subalternas. O próprio caráter das Associações de Moradores o demonstra. Inicialmente, na Restinga Nova, tal como no IAPI, a preocupação foi muito mais com o lazer e a arregimentação política. Conforme Pedrinho Guareschi²⁶, em 1979 havia apenas uma Associação de Moradores para as duas Restingas. Fundada em 1975, tinha muito pouca preocupação em mobilizar a população ao redor dos seus problemas, estando mais preocupada com a promoção de bailes e atividades sociais. Tinha aproximadamente apenas 40 filiados e estava localizada numa área pertencente ao DEMHAB. Os recursos para sua ação social vinham sobretudo da LBA e do Mapa (Movimento Assistencial de Porto Alegre, ligado à Prefeitura e tradicionalmente entregue à direção da primeira-dama do Município). A primeira coisa feita com os recursos foi a aquisição de móveis e a promoção de eventos esportivos e de festas. Sempre que o presidente do DEMHAB (Arthur Zanella -77/82) ia à Restinga, ele costumava visitar a Associação de Moradores, levando suas promessas de dias melhores. Ele costumava dizer que "problema resolvido é voto perdido"²⁷.

A desigualdade entre a Restinga Velha e a Nova, contudo, gerou uma tensão que ainda hoje permanece.

26. Pedrinho Guareschi, *Urban Social Movements in Brazilian Squatter Settlements*, University of Wisconsin/Madison (tese de mestrado em sociologia), 1980, p. 208.

27. Segundo Vinícios Fagundes Almeida (militante comunitário da região da Grande da Glória), *Entrevista ao autor*, janeiro de 1991.

"Olha, não é querer puxar a brasa pro assado da gente e nem querer menosprezar as pessoas. Mas tem gente na Velha que é brabo. (...) Acho que a maioria do pessoal não quer vir pra cá por causa daquele pessoal da Velha. (...) E tem outra coisa também. Os meios de comunicação, principalmente o jornal, quando acontece uma coisa lá na Restinga Velha, eles botam que aconteceu na Restinga, pra eles é uma coisa só."²⁸

Com o processo de ativação política no final dos anos 70 e a proliferação de Associações de Moradores nas diversas vilas da Restinga ocorre uma progressiva reelaboração da prática de pedir soluções junto ao Poder Público. Rompe-se o padrão "subserviente" e desenvolvem-se mobilizações com um novo caráter, não mais "pedinte": a mobilização, a luta reivindicatória e o enfrentamento. Nos início dos anos 80 surgem algumas lutas integradas, como a luta pela melhoria do transporte, que proporcionou os primeiros processos de articulação de entidades comunitárias na região, dentro de um quadro que era geral na cidade, de disputa destes espaços pelas forças político-partidárias em processo de rearticulação, como discutiremos a surgir.

28. Naura Maria Lopes e Gê, in Marion Kruse Nunes, op. cit., p. 21.

A ruptura da "monogamia" Associação de Moradores - Estado

Apesar da divisão estabelecida no campo oposicionista, em 1979, em função do processo de reestruturação partidária aberto pelo regime autoritário, havia ainda, pelo menos no Rio Grande do Sul, uma certa homogeneidade neste campo, que se manifestava também nos movimentos sociais. É a partir da fundação da CUT e da CONCLAT em 1983 que estas divisões se aprofundam e repercutem nos movimentos comunitários, dando origem às disputas entre a CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores) e a ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares) e, posteriormente, a PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES. Além das disputas propriamente partidárias, estas divisões expressam dilemas do padrão de organização dos movimentos populares urbanos e serão discutidas ao longo deste trabalho.

No final dos anos 70, havia nestes movimentos uma identidade construída em torno do trabalho de base, que se traduzia na valorização da ação coletiva reivindicatória. Lideranças comunitárias, militantes partidários, militantes católicos e assessorias (muitas vezes combinados de forma diversa numa única pessoa) privilegiavam a ação no espaço micro-político.

"Não é indispensável morar na vila, mas aconselhável ou, pelo menos, facilita o trabalho, porque o contato com os trabalhadores é diário e mais direto; ajuda a estar mais junto das pequenas

questões que os afligem, a entender melhor as regiões, etc."²⁹

A grande discussão passava pela construção da organização das lutas. Priorizando o enfrentamento ao Estado, devia-se participar/tomar as instituições já existentes, como as Associações de Moradores, a FRACAB, ou devia-se criar outras instituições, menos viciadas no clientelismo estatal, menos comprometidas em sua memória com a ditadura militar?

"Todas as associações são pelegas na Zona Norte. Elas já se formam sob a intervenção do Poder Público. Um fator que pesa é o fato de serem áreas mais antigas, povoadas pela 'classe média'."³⁰

"Junto às lutas começam a se criar entidades representativas dos moradores, como as associações de bairro autênticas, que passam a exercer enorme força, ao mesmo tempo em que se apresentam como alternativa às associações que são mero instrumento de política partidária. Com isto, hoje, são freqüentes as passeatas de protesto, as barricadas contra a poeira, as idas ao palácio do governador, etc."³¹

29. FASE-POA, *Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre*, Porto Alegre, mimeo, 1981, p. 10.

30. FASE-POA, *Avaliação da Equipe* (Relatório do 1º trimestre de 1981), Porto Alegre, mimeo, 1981, p. 02.

31. FASE-POA, *Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre*, op. cit., p. 03.

Na avaliação do trabalho da equipe, a FASE-POA não tinha clareza se devia se fixar nos padrões organizativos já existentes (Associação de Moradores) ou se devia apostar em outras formas de mobilização popular. A entidade se propunha aprofundar a discussão das seguintes questões:

- "- dualidade entre a comissão e a associação;
- "- criação de uma infra-estrutura permanente da comissão, qual o caráter dessa comissão?
- "- por que a Intervilas³² morreu e o '8,³³ conquistou a hegemonia?
- "- relação com o trabalho de base."³⁴

Por direção "pelega" de uma Associação entendia-se a centralização da atuação da entidade na figura do presidente (expressando uma cultura política delegativa) e a pre-

32. Intervilas eram encontros de Associações de Moradores por região da cidade que vinham sendo promovidos pela FRACAB com o objetivo de construir uma articulação conjunta das diversas lutas que se davam nas várias vilas populares da cidade. As articulações Intervilas estão na origem da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e dos Conselhos Populares por região da cidade.

33. Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8). Este grupo político realiza seu primeiro congresso nacional em 1977, autocriticando-se pela luta armada e adotando uma visão etapista das transformações (primeiro as liberdades democráticas e só depois as mudanças sociais). O grupo se abrigará no MDB (depois, PMDB), tendo apoiado inclusive o Governo Sarney. Sua principal característica é o uso de métodos anti-democráticos e violentos contra as tendências de esquerda. Em 1989, o grupo protagonizou em Caxias do Sul-RS uma encenação de violência colocando a culpa no PT, para favorecer a candidatura Col-lor. No final dos anos 70, eles haviam conquistado a presidência da FRACAB, numa chapa de composição, pautando sua atuação pela defesa do monopólio representativo da entidade e boicotando quaisquer outras mediações, sob o argumento de que a divisão partidária prejudicava os movimentos sociais. Seriam derrotados em 1982, o que abriria espaço para a fundação da UAMPA.

34. FASE-POA, Avaliação da equipe (Relatório do 1º trimestre de 1981), op. cit., p. 03.

ferência pela negociação com as autoridades públicas, a submissão às suas propostas e à intermediação dos políticos ligados ao governo. Por contraste, ser um dirigente combativo significava: (1) a mobilização dos moradores, através da promoção de assembléias e manifestações públicas; (2) uma concepção tática das lutas por serviços e pelo acesso à terra, subordinando-as a (3) uma concepção estratégica no sentido da acumulação de forças para um enfrentamento em larga escala às estruturas capitalistas da sociedade.

Essa politização das reivindicações de bairro, a **combatividade**, chocava-se com a tradição de funcionamento das entidades comunitárias, recriadas em grande parte para dar sustentação aos programas governamentais surgidos em meados dos anos 70 (PROMORAR³⁵, na área do BNH, e o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos - PNCSU, na área da Assistência Social). Estes programas, ao estimular a multiplicação de entidades comunitárias (Associações de Moradores, clubes de mães, grupos de jovens, creches comunitárias etc.), retomavam o paradigma do desenvolvimento de comunidade, surgido originalmente como instrumento da política da Inglaterra para as suas colônias, sendo apropriado mais tarde pela ONU e servindo de base para as propostas da "Aliança para o Progresso".

35. O PROMORAR (Programa de Erradicação da Subabitação), criado em junho de 1979, surgiu como a resposta do Governo Militar ao questionamento das políticas habitacionais desenvolvido pelos movimentos populares urbanos e pela oposição no debate eleitoral de 1978. Sua proposta básica era regularizar e urbanizar as áreas de subabitação no próprio local. Embora representasse um avanço sob este ponto de vista, não rompia em nada com o modelo tecnocrático e paternalista de planejamento, servindo como uma luva para fazer frente ao crescimento eleitoral das oposições.

Neste paradigma³⁶, a organização da comunidade tem por objetivo promover a sua integração ao projeto hegemônico das classes dominantes. Integrado ao planejamento estatal, sua função se torna, mais pragmaticamente, a inserção das periferias urbanas e de determinadas áreas rurais (através do RONDON, por exemplo) nos programas governamentais. Os diagnósticos demográficos passam a incorporar variáveis culturais e comportamentais, estabelecendo-se metas e ações para que, via Poder Público, as "comunidades" desenvolvessem seu enquadramento orgânico ao processo de modernização capitalista em curso.

O II PND, arquitetura do Governo Geisel, foi a melhor expressão do projeto hegemônico articulado durante o regime militar. Contudo, o grau de centralização decisória e autoritarismo embutidos no esforço para a sua implementação, além do impacto da crise econômica mundial (perda da paridade dólar/ouro, aumento dos preços do petróleo), acabaram esvaziando o apoio ao Plano dentro das próprias classes dominantes. Até como contrapartida, os programas sociais nos quais o governos passava a investir visavam oferecer compensações à população massacrada por uma racionalidade econômica e social predatória. As instituições estatais, então, sempre com um fim assistencialista, tentavam esvaziar o potencial de articulação reivindicatória frente ao Estado.

36. Vide, a respeito, Myriam Vera Baptista, *Desenvolvimento de comunidade*, São Paulo, Cortez, 1978, e também, Safira Bezerra Ammann, *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*, São Paulo, Cortez, 1980.

Buscava-se "conscientizar" as comunidades de moradores para que elas próprias se encarregassem da solução dos seus problemas, o que era também uma forma de dizer que eram os próprios trabalhadores os responsáveis pela situação de "anomia" em que supostamente se encontravam. Muitas vezes, as entidades comunitárias constituídas dentro deste espírito tinham como presidente e/ou como conselheiros, políticos ou empresários de renome na cidade, "gente que possa fazer alguma coisa pela gente". Essa ação estatal era a contrapartida do governo à crescente politização das reivindicações populares nos grandes centros urbanos, através do trabalho sobretudo da Igreja.

Em Porto Alegre, além da ação dos órgãos assistencialistas tradicionais do Estado³⁷ e do Município³⁸ foram construídos 8 centros comunitários de lazer no final dos anos 70³⁹. Dotados de piscina, quadras de esportes, salão de festas e salas para cursos diversos (ginástica feminina, ce-

37. Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM), Fundação Sul-Rio-grandense de Assistência (FUNDASUL) e Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT), ligadas a Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária (STASC).

38. Na Prefeitura de Porto Alegre estas agências eram principalmente o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), que historicamente sempre desempenhou funções assistenciais paralelamente à sua atuação na área de habitação, e o Movimento Assistencial de Porto Alegre (MAPA), cuja direção é exercida tradicionalmente pela primeira dama do Município e que sempre teve uma atuação mais voltada para as crianças de rua.

39. Que viriam a ser coordenados por uma nova fundação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, a Fundação Educacional, Social e Comunitária (FESC). A proliferação de fundações no final dos anos 70 era uma fórmula de burlar a exigência de concurso público para o provimento dos cargos. No caso dos centros comunitários de lazer, porém, como paralelamente ao processo de sua implantação foi feito um convênio com o CELAR (Centro de Lazer da PUC), o recrutamento dos técnicos se dava em dois níveis: o político tradicional, para os cargos de direção dos centros e o técnico, a partir do treinamento profissional feito pelo CELAR.

râmica, teatro, artes etc.), seu objetivo inicial foi a oferta de serviços de lazer e de espaços para a promoção social das comunidades. Os centros comunitários eram nessa época uma espécie de "Ilha da Fantasia", pois seu planejamento de cima para baixo, obedecendo na maioria das vezes critérios eleitoreiros de localização na cidade, fazia com que a população assistisse "bestializada" à sua instalação. Além disso, presididos por uma concepção de lazer que naturalizava a alienação no processo de trabalho, as atividades propostas eram pensadas como forma de compensar e recuperar as pessoas da fragmentação e despersonalização provocados pelo moderno mundo do trabalho. Assim, o "tempo livre" era entendido como espaço da subjetividade individual (tempo desobrigado) e da convivência comunitária "sadia", sem vinculação com partido ou religião, cujo principal teórico era Joffre Dumazedier⁴⁰. Na visão das elites governantes da época, tratava-se de educar a população pobre para a convivência civilizada e a modernidade.

Este esforço despolitizador, contudo, era cruzado por inúmeras contradições, entre as quais vale destacar:

(1) A quebra da relação "monogâmica" entre o Poder Público e as Associações de Moradores, através da ação da Igreja, dos partidos políticos em (re)construção e das entidades de assessoria aos movimentos populares (como a FASE-POA).

40. Joffre Dumazedier, cujos textos lidos na época eram: (1) *Questionamento teórico do lazer*, Porto Alegre, PUC/CELAR, 1976; *Lazer e cultura popular*, São Paulo, Perspectiva, 1976.

(2) O quadro original das Associações de Moradores no Estado teve por base a ação do PTB nos anos 50/60, com grande parte destas entidades, ou pelo menos de seus dirigentes, estando ainda vinculados ao trabalhismo e à eleição de candidatos dentro deste campo.

(3) A ação das agências estatais encarregadas de promover o desenvolvimento de comunidade tinha um efeito duplamente contraditório. Às vezes, se resumia a uma oferta burocrática de serviços, sem um diálogo real com a população, quando não a submetia a manipulações políticas grosseiras, que acabavam tendo efeito inverso ao desejado. Outras vezes, porém, a convivência "sadia" ia além da distração/diversão e questionava padrões de ação e identidades tradicionais (autoritarismo dos órgãos do Poder Público, clientelismo político na oferta dos serviços, desrespeito à inteligência e à cultura da população).

(4) Os próprios técnicos encarregados pelas agências estatais da promoção do desenvolvimento comunitário, recrutados do meio universitário, mesmo quando ocupando cargos por indicação, muitas vezes não tinham uma vinculação com a ARENA, ao contrário. Animados pelo ideário da oposição ao regime autoritário, nem sempre desenvolviam um trabalho "neutro", estimulando a consciência crítica dos moradores em relação aos programas que eram encarregados de vender.

(5) A progressiva descrença da população das áreas de subabitação nas promessas governamentais, pois, por exemplo, programas como o "Erradicar Para Promover", haviam traumatizado a população transferida.

Estas contradições, acirradas pelo desgaste crescente do regime militar em relação ao conjunto da sociedade, criavam um amplo campo de consentimento na sociedade para o desenvolvimento de ações de protesto. Não apenas as classes subalternas viabilizavam a sua reconstrução política como também setores do empresariado, que ligavam-se à classe política oposicionista e articulavam a transição do regime. Neste sentido, a presença de agentes de base na organização de lutas a partir dos bairros da cidade significou apenas um catalisador de uma sensação de frustração e revolta que vinha se acumulando desde muitos anos. Menos atentos ao discurso ideológico destes agentes do que à consciência que desenvolviam de suas necessidades, grande parte das populações das vilas populares incorpora uma **cultura de direitos**, começando pelo de direito à luta como forma de conquistar a melhoria das condições de vida.

Vale a pena descrevermos aqui alguns dos interessantes processos deste período. Segundo Rosemary Brum Ferretti⁴¹, que investigou os movimentos populares urbanos no período 1975-1982, seria possível distinguir dois tipos básicos de mobilização coletiva: (a) a ocupação de terras e

41. Rosemary Brum Ferretti, *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*, Porto Alegre, UFRGS/IPCH (Mestrado em Sociologia), 1984.

luta pela permanência através do decreto de utilidade pública da área, e (b) a luta pelo acesso aos serviços básicos (água, luz, creche, transporte, escola etc.). Investigando um período um pouco anterior (1977-1979), Pedrinho Guareschi⁴², preocupado em distinguir os movimentos sociais (que deveriam ter uma identificação clara de seus inimigos) das simples mobilizações ou das ações de clientela do Estado, ajuda a reconstruir um pouco da memória do quadro de disputa política que se estabelecia em grande parte das vilas populares de Porto Alegre. Por outro lado, a partir dos relatórios da FASE-POA e das entrevistas com lideranças comunitárias que realizamos para este trabalho, é possível analisar o processo de socialização da prática do enfrentamento, o ser "combativo", nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre.

Na Vila Maria da Conceição (surgida em 1952), por exemplo, na região do Grande Partenon, teve particular importância o trabalho da Igreja, seja através da Irmã Neri e da Pequena Casa da Criança, por ela dirigida, seja através da ação de padres preocupados em desenvolver um trabalho de base. Contudo, não se pode dizer que esta ação se desse dentro dos moldes das comunidades eclesiais de base. Ao contrário, o trabalho da Irmã Neri sempre teve um cunho mais assistencialista, embora o desenvolvimento da comunidade não fosse desprezado. Conforme Pedrinho Guareschi⁴³, em 1975, foi articulada uma experiência de criação de uma cooperativa

42. Pedrinho Guareschi, *Urban Social Movements in Brazilian Squatter Settlements*, op. cit.

43. Idem, pp. 139-162.

de consumo, numa promoção do Serviço Social da Indústria (SESI); em 1977, através da amizade da Irmã Neri com Ecléa Fernandes Guazzelli, esposa do então governador, foi desenvolvida a proposta de um projeto de construção de moradias com custo zero para todos os moradores da vila. Estes empreendimentos fortaleceram o Conselho Comunitário dos moradores, criado ao redor da Pequena Casa. Contudo, tanto a cooperativa como as moradias terminaram por não acontecer⁴⁴. Isto abriu espaço, nesta época, para que um padre que fazia trabalho comunitário na vila obtivesse adesão de moradores num mutirão para a instalação da rede de água. O Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE) só ficou sabendo depois da obra concluída e acabou tendo que aceitar a situação. O mutirão foi feito por fora da Pequena Casa e por fora do Conselho Comunitário, tornando visível na prática a idéia de que não dá para ficar esperando pelos órgãos públicos.

Nem sempre, porém, a autogestão comunitária se exercia sem contestação do Poder Público, principalmente quando associada à reativação político partidária. Na Vila Campo da Tuca, formada nos anos 50, a primeira Associação de Moradores da vila foi fundada em 1978. A entidade foi cons-

44. Segundo Pedrinho Guareschi, a cooperativa funcionou por alguns meses e depois fechou devido a problemas de desvio de recursos por parte do encarregado do SESI. A proposta das moradias, como não atenderia a todos os moradores e implicaria a remoção de mais de metade das famílias, justamente as mais carentes, que não cumpriam o critério de ter condições para arcar posteriormente com os custos de água, luz, IPTU, foi recusada em assembléia coordenada pelo Conselho Comunitário. Os moradores fizeram uma contraproposta, incluindo todos os moradores em sobrados de dois andares, mas terminou o Governo Guazzelli sem que a promessa da primeira dama se efetivasse.

tituída depois da realização de mutirões para a construção de uma ponte de acesso à via onde passava o transporte coletivo e para a instalação da rede de água (com autorização do DMAE). Já dentro do novo espírito de combatividade que a animava a luta pela direção das Associações de Moradores, esta entidade do Campo da Tuca contava com o apoio da nova direção da FRACAB, que passara de direções identificadas com a ARENA para o controle do campo de forças de oposição ao Regime Militar. Depois de uma série de escaramuças com o Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)⁴⁵, onde estava em jogo a legitimidade da Associação dos Moradores do Campo da Tuca, a ativação política dos moradores no Campo da Tuca terminou provocando também a reação do aparato policial-militar da Ditadura. Conforme Pedrinho Guareschi⁴⁶, em fevereiro de 1979, logo após a Vila ter conseguido o acesso à água, o presidente da Associação de Moradores foi levado preso, acusado de tráfico de drogas, sendo torturado pelos policiais. Curiosamente, ele não foi recolhido para a Delegacia de Entorpecentes, mas para outro local. Sem conseguir saber o seu paradeiro na polícia, os moradores recorreram ao apoio da FRACAB, que o encontrou depois de dois dias, em lo-

45. Em 1978, cf. Pedrinho Guareschi, em função do processo eleitoral que se abria, o Sr. Zanella, diretor do DEMHAB, passou a deslocar mais e mais famílias para morarem nos arredores da Vila. Uma das condições para conseguir este assentamento era o suporte político ao partido do governo, pois todos os novos assentados colocavam cartazes de propaganda eleitoral fornecidos por este senhor em suas portas. A Associação de Moradores decidiu denunciar a situação na imprensa. A resposta do DEMHAB não tardou. Logo a seguir, as novas famílias assentadas foram instruídas por este órgão a constituírem uma Associação paralela, buscando inclusive mudar o nome da Vila para Nova Esperança. Esta situação perdurou até a realização das eleições em dezembro de 1978. A partir daí, o interesse da ARENA nos moradores refluí e em julho de 1979 os novos moradores trazidos pelo Sr. Zanella decidiram integrar a Associação original.

46. Pedrinho Guareschi, op. cit, p. 247.

cal para onde tradicionalmente eram conduzidos os presos políticos. Em abril de 1979, depois de um julgamento suspeito, ele foi sentenciado a quatro anos de prisão. Desde o início deste processo o apoio dos moradores foi constante, com aproximadamente 50 pessoas revezando-se constantemente no acompanhamento das audiências. Formou-se um movimento pela sua libertação e com o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa foi conseguido um novo julgamento, onde ficou comprovado, o arresto por motivos políticos e absolvido o líder comunitário.

Todo este processo teve grande repercussão na imprensa e principalmente no conjunto dos movimentos comunitários, que passavam a identificar cada vez mais as suas lutas pelo acesso à terra e aos serviços urbanos com a luta contra o Regime Militar. Junte-se a isto também os efeitos da mobilização grevista de várias categorias de trabalhadores no final dos anos 70.

Durante a greve dos trabalhadores da Construção Civil em 1979, por exemplo, quando 50.000 trabalhadores pararam a maioria das obras na cidade, uma coisa que chamou a atenção das autoridades na ocasião foi o grau de mobilização desenvolvido por uma categoria tradicionalmente muito pouco organizada. Não foram poucas as insinuações de "infiltração comunista" e as tentativas de deslegitimação do comando de greve⁴⁷. Uma estratégia dos grevistas que teve grande im-

47. O Sindicato era considerado pelego pelo comando, mas era só com ele que inicialmente a classe patronal e o governo aceitavam negociar. Os

pacto na opinião pública foi a ocupação das ruas do centro da cidade pelas mulheres dos trabalhadores e seus filhos, coletando dinheiro para sustentar a continuidade da greve⁴⁸. O governador Amaral de Souza resolveu intervir pessoalmente nas negociações e o comando de greve acabou sendo aceito nas discussões e na formalização de um acordo que pôs fim à greve.

Este processo permitiu uma ampla articulação de trabalhadores da construção civil junto não apenas aos partidos de oposição mas também junto à FRACAB e aos grupos de ativistas que desenvolviam trabalho nas vilas. Isto fez de 1979 um ano muito rico em processos de organização comunitária. A greve da construção civil serviu de certa forma para ampliar os espaços de disputa política existentes na cidade. No bojo do processo da greve várias Associações de Moradores foram formadas, lideranças consideradas pelegas foram questionadas e a luta pela posse e propriedade da terra ganhou progressivamente uma dimensão jurídico-legal, a partir da assessoria prestada pelos advogados da FRACAB.

Na Vila Lomba da Tamanca, por exemplo, nas proximidades de Viamão, no interior de uma região chamada Lomba do Pinheiro, onde predominavam operários da Construção Civil, conforme Pedrinho Guareschi⁴⁹, para evitar problemas com um possível comportamento não adequado da força policial

operários reivindicavam um reajuste de 80% e os patrões acenavam com apenas 15%.

48. Conforme Pedrinho Guareschi, op. cit., pp. 171-172.

49. Idem, pp. 162-169.

os moradores decidiram manter um "SOS direitos humanos", que fiscalizaria a atuação policial e divulgaria para cada morador informações úteis, como endereço e telefone dos advogados da FRACAB e da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa. Em seguida, num encontro Intervilas promovido possivelmente pela FRACAB, em 1979, a partir de contato com líderes comunitários da Vila Tronco, resolveram promover também na sua vila a idéia da Feira Cooperativa, que consistia em comprar mercadorias no atacado e trazer para vender na vila sem custo de intermediação, o que barateava os preços e era uma forma de lutar contra a carestia. Lembremos que neste período promovia-se a nível nacional uma campanha contra a carestia, o Movimento contra o Custo de Vida, apoiada sobretudo pela Igreja.

É de se notar, tanto nesta vila como em outras, o progressivo processo de descrença em soluções a partir do Poder Público, o que, por vias transversas, fazia com que se desenvolvessem interessantes processos de autogestão popular. Contudo, o descaso do Poder Público para com as vilas populares reforçava uma visão da política institucional e dos políticos mais especificamente como o reino da corrupção e dos corruptos, só respondendo sob pressão, como registrava a fala de moradores da Vila Fátima, na Zona Leste, colhida por Pedrinho Guareschi em 1979: "*A Prefeitura e o DEMHAB*", respondiam quando perguntados sobre os seus principais inimigos⁵⁰. Por sua vez, para os militantes dos partidos de

50. Idem, p. 240: "*In the interviews, when asked who were the main 'enemies' of the movements, the answer was imediate: 'City Hall and Demhab: these institutions, tey say, want a beatiful city but they do*

oposição, isto aparecia como potencial revolucionário, a recusa radical do Estado Capitalista e da sua política. A transição conservadora terminaria por mostrar que as coisas não eram bem assim.

Entretanto, nos anos 70 não apenas os moradores das vilas populares se organizavam, mas também os loteadores, que criaram a União dos Moradores das Vila Populares (UMVP), entidade de fachada que servia para dar cobertura à criação de vilas irregulares e clandestinas e à venda ilegal de lotes. Segundo Amanda Angélica Cardoso⁵¹, assessora jurídica da UAMPA em 1983/84, a UMVP possuía inclusive sede em algumas vilas, como forma de legitimar a sua atuação "filantrópica" e ainda carrear votos para determinados candidatos a vereador ou mesmo para dar suporte a Prefeitos nomeados, como foi o caso de João Dib (03/1983 - 01/1986).

A Vila Viçosa é um bom exemplo dessa prática e de sua reversão pelos moradores num caso específico. Conforme Rosemary Brum Ferretti⁵², a UMVP adquiriu a área onde se localizaria a vila em 1975. Como se tratava de uma zona rural, a rigor não poderia ser loteada antes de transformada em urbana, nem os loteadores poderiam vender os terrenos sem urbanização. Mas a loteadora conseguiu a aprovação da Prefei-

not care about people! Some manifested their suspicion about all the talk about urbanization and parks. 'You know what' said one disgusted person, 'disguised behind the relocations of the population are the interests of the big real estate companies; this area is located very near downtown area, and its value has increased very much'."

51. Amanda Angélica Cardoso, *Entrevista ao autor*, janeiro de 1992.

52. Rosemary Brum Ferretti, *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*, op. cit., p. 145.

tura, sem contudo registrar a partilha da área em terrenos. Esqueceu também de pagar aos proprietários originais a quantia prometida no contrato de compra e venda. Estes entraram com pedido de reintegração de posse em 1976. Os moradores, respondendo à ação judicial através de sua Associação de Moradores, conseguiram permanecer de posse da área, mas como não havia partilha legal dos terrenos, a Associação ficou encarregada de fazê-la. Mais tarde, já com base na Lei Federal 6766/79, que estabelecia sanções aos loteadores que não cumprissem as exigências estipuladas pela legislação, a Associação de Moradores obteve, em 1980, a escritura pública de compra e venda da área, ficando responsável pela regularização definitiva da partilha e da quitação do débito junto aos proprietários originais (por um valor abaixo do mercado). A Vila conquistou também, neste processo de luta, luz, água e iluminação pública, contando em 1983 com 68 casas. Em 1990, conforme dados da Prefeitura, coletados durante a discussão do Orçamento Municipal, a Vila tinha 557 habitantes.

O fato relativamente inédito ocorrido foi que a propriedade acabou se tornando coletiva, dado o registro em nome da Associação de Moradores, o que deu margem a uma discussão no interior da Vila sobre a conveniência ou não de mantê-la assim ou individualizá-la. Uma parte dos moradores concordava com o argumento de que somente enquanto propriedade coletiva a área poderia cumprir a sua função social, não entrando no mercado imobiliário, mas os apelos à pro-

priedade individual, estimulados pelas lideranças mais próximas ao partido do governo, acabou prevalecendo.

A partir do final dos anos 70, a maior parte dos conjuntos habitacionais construídos em Porto Alegre localizaram-se na Zona Norte, embora as regiões de maior densidade de subabitações fossem Sul/Sudeste. Mais uma vez, aqui temos a expressão do padrão de segregação e hierarquização na regulação do acesso à cidade das classes subalternas. Neste processo, a Zona Norte, onde concentra-se a maioria das indústrias da cidade, foi sendo ocupada principalmente por trabalhadores do setor formal da economia (indústria e comércio). Consideradas necessárias para a reprodução destes trabalhadores, em geral portadores de um nível de renda mais elevado, as vilas da Zona Norte foram alvo, entre 1975/1985 da concentração de investimentos públicos em urbanização e, principalmente, construção de conjuntos habitacionais. Não obstante os bairros da Zona Norte não serem exclusivamente de operários ou de brancos, é notório que os negros, discriminados na seleção da mão de obra industrial, mantiveram-se nos espaços para onde era deslocada originalmente a população liberta em fins do século XIX (Cidade Baixa, Menino Deus, Partenon, Glória). Hoje estes bairros são ocupados pela população de classe média, depois de décadas de gradativa expulsão daquela população e do saneamento e urbanização promovidos pelo Poder Público. A partir desta expulsão branca, a população negra e de trabalhadores do mercado informal de trabalho foi sendo obrigada a se deslocar para

os morros mais ao Sul/Sudeste (Santa Tereza, Glória, da Cruz, Embratel).

Do ponto de vista político, na virada dos anos 70 para os anos 80, a Zona Norte também reproduzia a disputa política em torno das entidades de moradores, mas apresentava ainda como elemento dinamizador adicional da disputa, a penetração incisiva de uma entidade de assessoria aos movimentos populares, a representação local da FASE-POA, ligada ao processo de construção da CUT e do PT na região. Essa preferência da FASE-POA pela Zona Norte era justificada pela concentração operária na região, dentro do pressuposto vigente nas esquerdas atuantes na época, de que a classe operária é a classe revolucionária.

Na Vila Santa Rosa, encontramos registro de lutas reivindicatórias na Vila Santa Rosa desde de 1972, conforme o cadastro da FASE-POA, quando o engenheiro que presidia o DEMHAB, Nornan P. Arruda, prometeu a realização de obras de infra-estrutura (água, esgoto, pavimentação). Mas as obras não foram feitas, sob a alegação de que primeiro era preciso regularizar a situação fundiária da vila. Em maio de 1975, Reginaldo Pujol, presidente do DEMHAB entre 04/83-07/85, prometeu, por sua vez, fazer então esta regularização. Porém, de concreto houve apenas a pressão jurídica para que os moradores inadimplentes acertassem suas prestações atrasadas dos terrenos com o DEMHAB. Volni, presidente da Associação Comunitária Paroquial - ACOMPAN, deixava claro o descontentamento dos moradores: "Pela Imprensa, o diretor do DEMHAB

fala bonito. Mas o homem se conhece pela ação e não pela propaganda." Ao mesmo tempo, ele esclarecia que: "o padre da Vila Santa Rosa e a Igreja estão neutros nesta questão."⁵³ Será só na gestão Zanella no DEMHAB, com a inclusão da Vila Santa Rosa no PROMORAR, com recursos do FGTS, que as obras serão parcialmente realizadas. Em 1979, a vila tinha já instalada a rede de água e esgoto, estando com o calçamento em andamento. Volni, agora presidente da Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, afirmava que os moradores tinham ficado satisfeitos e "revelou que a Associação mandou um ofício a Amaral de Souza, governador do Estado, solicitando a permanência de Villela na Prefeitura, pois 'o trabalho dele tem sido excelente'."⁵⁴

A inclusão de um conjunto de vilas onde havia movimentos reivindicatórios no programa PROMORAR fornecia um ponto comum para a discussão dos moradores das vilas populares, no entanto era de forma individualizada por vila que as lideranças comunitárias dialogavam com o DEMHAB. Não obstante, este tipo de postura mais adesista demonstrada por Volni levará a uma rápida erosão da legitimidade das direções das Associações de Moradores, permitindo uma renovação de lideranças bastante significativa no início dos anos 80, o que permitirá explicar tanto a opção dos movimentos emergentes em trabalhar com estas instituições quanto a base de apoio para as articulações que virão a se desenvolver na Grande Santa Rosa e na cidade (fundação da UAMPA em

53. Volni dos Santos da Silva, *Folha da Tarde*, 19-04-75.

54. Volni dos Santos da Silva, *Folha da Tarde*, 07-05-79.

1983, Movimento de Luta pelo Ensino Público na Grande Santa Rosa em 1984-85 e formação da Comissão Pró-Melhorias da Grande Santa Rosa - COMPROMEL em 1985-86, bases para o surgimento posterior do Conselho Popular da Zona Norte - CPZN).

Exemplos dessa erosão de legitimidade do Governo Municipal e, mais particularmente do DEMHAB, na Zona Norte, são os processos de mobilização de moradores nas vilas União, Nova Brasília, Do Respeito e Nova Santa Rosa. A Vila União surge em 1980, num processo de ocupação organizado pela Associação de Moradores da Vila contígua, a Vila Elisabete. Sua destinação original seria para a construção de uma praça, mas o terreno vinha sendo utilizado por um único posseiro para a criação de porcos, além de servir de depósito de lixo da Vila Elisabete. Na primeira ocupação foram utilizados 30% dos 48.780 m² destinados à praça. Para evitar novas ocupações, o DEMHAB tentou cercar a área ocupada, sem sucesso. No mesmo ano, em função de atravessadores que estavam comerciando os terrenos restantes, a Associação da Vila Elisabete decidiu organizar uma segunda ocupação, atingindo 90% da área total e deixando 10% para o campo de futebol. Desta vez foi feito um cadastro, para garantir que as 50 famílias a serem beneficiadas fossem efetivamente carentes. Garantiu-se também a continuidade, na demarcação dos terrenos, do padrão de urbanização da Vila Elisabete, com lotes 10 x 30 e metragem oficial para o sistema viário, visando evitar problemas posteriores de regularização fundiária/urbanização que pudessem implicar em remoção de moradores. Estabeleceu-se como critério para o cadastro dos inte-

ressados, além do grau de carência, que aquele que desistisse da ocupação não poderia vender o direito de posse, devendo retornar o terreno para a Associação de Moradores, então criada, para que fosse entregue a uma família comprovadamente necessitada.

Em 1981, a presidente da Associação de Moradores da Vila União, Terezinha Ferreira da Silva, recebeu a 1ª intimação para responder ao processo de despejo que, soube-se então, corria na justiça. Formou-se uma comissão de 200 pessoas, que foram até o Prefeito Villela. Este admitiu recebê-los apenas na Câmara de Vereadores, assegurando-lhes que poderiam ficar na área até que a Prefeitura decidisse construir a praça, quando então lhes seria conseguida outra área mas adequada na Zona Norte mesmo. Comprometeu-se também o Prefeito a sustar a ação de despejo. Com base nesta promessa, em 27 de março de 1981 foi firmado pela diretoria do DEMHAB um documento ratificando as palavras do Prefeito.

Em abril de 1982, contudo, cinco moradores são surpreendidos com intimações referentes ao processo de despejo que já estava em vias de execução. Os moradores, que vinham executando obras na área, em regime de mutirão, visando garantir um mínimo de saneamento, foram obrigados a uma nova maratona mobilizatória. A novidade desta vez é que, com apoio da FASE-POA⁵⁵, não apenas buscou-se a mobilização na Vila e a denúncia na imprensa, como também articulou-se

55. Associação de Moradores da Vila União, *Histórico da Vila União*, Porto Alegre, mimeo, maio de 1982.

uma rede de apoio com uma série de sindicatos, partidos e entidades ligadas às lutas populares. Neste sentido, este movimento antecipa o que viria a ser característico da fase seguinte dos movimentos, a formação de uma ampla frente de articulação popular, não obstante a disputa entre as tendências e partidos do campo oposicionista que se acirrava.

A Vila Nova Brasília foi formada em 1960, quando da construção de Brasília, a capital. Era uma área originalmente gravada como área industrial. A divisão entre Nova Brasília e Vila do Respeito, em 1979, era mais de cunho administrativo. Em 1977, 1.542 famílias moravam nas duas vilas; em 1979, 2.209 (530 na Vila do Respeito). O DEMHAB tinha planos para o saneamento da região. Havia apenas uma Associação de Moradores para as duas vilas, fundada em 1976, e que tinha forte ligação com a nova direção da FRACAB que assume a partir de 1977. Quando, em junho de 1979, por decisão judicial, 167 famílias foram ameaçadas de despejo, o conjunto das vilas se colocou na sua defesa. O apoio da FRACAB foi imediato e começou toda uma luta para declarar a área onde estavam assentadas estas famílias como sendo de utilidade pública⁵⁶.

Já em junho de 1979, organiza-se uma passeata do Mercado Público, onde ficava a sede da FRACAB, até a Assembleia Legislativa. Deputados do MDB participam do ato e decidem ir até a vila para conhecer as pessoas e dar o seu apoio. Alguns dias depois, o Prefeito Villela declara que

56. Pedrinho Guareschi, op. cit., pp. 197-200.

pretende assinar decreto considerando a área como sendo de utilidade pública, mas alerta contra a "infiltração" de elementos estranhos ao movimento e afirma que o caso da Vila do Respeito seria o último. Futuras ocupações seriam tratadas dentro da lei. Como esta declaração havia sido feita à imprensa e não aos moradores, estes, numa assembléia que reuniu mais de 2.000 pessoas, decidiram organizar uma marcha até o centro da cidade para obter uma declaração formal, por escrito, do Governador e do Prefeito, assegurando que as 167 famílias da Vila do Respeito não seriam removidas. Os cartazes levados pelos moradores para a manifestação reclamavam tanto o direito a moradia quanto a melhores salários.

A Vila Nova Santa Rosa (antiga Vila Ramos) surge no início dos anos 70, numa área parte pública, parte privada, que foi ocupada por moradores expulsos da antiga Vila Teodora, naquele processo do "Remover para Promover", mencionado acima. Um certo Professor Ramos, com a tácita anuência das autoridades municipais, cobrava uma taxa pelos terrenos. Posteriormente, sob orientação do DEMHAB, após a conquista da luz, formou-se uma Associação de Moradores. Surge a seguir a luta contra o "cano seco". A taxa de água era cobrada dos moradores, mas o serviço era prestado de forma precária. Como a direção da Associação não se dispunha a uma mobilização mais ampla dos moradores, para não se indispor com o DEMHAB, um grupo de moradores, com apoio da FASE-POA⁵⁷, formou uma Comissão paralela à Associação, que se

57. Conforme: FASE-POA, "Vila Ramos: a luta por uma urbanização que atenda aos interesses dos moradores", Proposta, nº 18, Rio, FASE, set-1981.

mantem após o movimento da água e passa a discutir a proposta de inclusão da Vila no PROMORAR feita pelo DEMHAB.

A discussão do PROMORAR pela Comissão de Moradores da Vila Ramos resultou numa das primeiras experiências comunitárias de contraposição ao Poder Público a partir da construção de um projeto alternativo. A Comissão, sempre com o apoio da FASE-POA, buscou o apoio do Sindicato dos Arquitetos - SAERGS, no primeiro semestre de 1980, e apresentou em assembléia geral na vila a planta de um projeto alternativo, contemplando as principais reivindicações discutidas com os moradores: (1) não remoção de nenhum morador; (2) lotes de no mínimo 150 m² e no máximo 200 m²; (3) pagamento mensal de no máximo 5% do salário mínimo; (4) urbanização do terreno baldio próximo à vila; e sobretudo, (5) a discussão e aprovação do projeto pelos moradores.

Embora a Lei Federal 6766/79 permitisse a existência de lotes urbanos de 125 m², limite inferior, portanto, ao do projeto alternativo, e o Plano Diretor de Porto Alegre, aprovado em 1979, previsse, no seu art. 48, a possibilidade de padrões especiais para núcleos populares⁵⁸, os técnicos do DEMHAB não admitiam a redução dos padrões urbanísticos normalmente exigidos, seja para o tamanho dos lotes, seja para o tamanho das ruas e do espaço destinado aos equipamentos sociais. Ao mesmo tempo, no projeto do DEMHAB

58. I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979 - Decreto nº 6921, de 29 de agosto de 1979), Porto Alegre, PMPA-SPM, 1980, p. 29 e pp.163-164 (Anexo XII - Padrões para Loteamentos).

eram previstos lotes de diversos tamanhos, que seriam negociados com os moradores de maior renda.

Para a Comissão, a reação negativa do Poder Público ao projeto alternativo tornava clara a intenção de promover uma progressiva expulsão branca dos moradores, à medida que a área fosse sendo urbanizada com padrões de classe média e os moradores fossem sendo compelidos pela necessidade a se desfazerem de seu patrimônio.

Devido à pressão dos moradores, o DEMHAB mudou de tática, admitindo dialogar com o movimento sem entretanto abrir mão de seu projeto, com o claro intuito de levar o movimento a uma gradativa desmobilização e ao desgaste, à medida que reuniões se sucediam sem novidades. Simultaneamente, além de acusar a Comissão de infiltração comunista, buscou pressionar pela redefinição de sua composição, articulando a sua influência sobre a Associação de Moradores e ameaçando aplicar os recursos em outra vila caso os moradores insistissem no projeto alternativo. Em setembro de 1981 foi realizado um plebiscito, sendo amplamente vitorioso o projeto da Comissão de Moradores⁵⁹. O DEMHAB, embora declarando inicialmente que não aceitaria uma decisão desfavorável, acabou incorporando parte da proposta dos moradores (nenhuma remoção, redefinição da modalidade de cálculo das prestações⁶⁰), iniciando-se as obras em 1982. Na avaliação da FASE-POA:

59. Conforme Genoveva Maya Fruet, op. cit., p. 75.

60. Conforme Eliana Teixeira (militante comunitária na época), Entrevista ao autor, julho de 1992.

"É o primeiro movimento na Zona Norte - onde as diretorias das associações controladas pelos poderes públicos primam pelo burocratismo anti-democrático e cupulista - que ocorre por fora da diretoria, denunciando-a e propondo práticas democráticas alternativas. Para se ter uma idéia dessas diretorias, basta dizer que representam um número insignificante de sócios, não convocam assembléias e não são reconhecidas pela maior parte dos moradores e na maioria das vezes se eternizam no poder. Fazem uma espécie de aliança com o poder público: este atende a alguns dos seus 'pedidos' em troca de apoio em épocas eleitorais.

"É por isso que o trabalho da Comissão assume uma importância e um certo pioneirismo. Ao imobilismo da Diretoria a Comissão opôs a prática da discussão e decisão em grandes assembléias e em reuniões por quadras. Ao seletivismo da participação de todos, às decisões tiradas nos gabinetes públicos e depois impostas aos moradores a Comissão propôs o processo inverso expresso no slogan 'quem decide é o morador'.

"Além disso, houve todo um treinamento de lideranças. Hoje, estas se sentem capacitadas a coordenar uma assembléia, intervir num debate público, dar entrevistas, com a maior naturalidade."⁶¹

61. FASE-POA, "Vila Ramos: a luta por uma urbanização que atenda aos interesses dos moradores", op. cit., pp. 44-45.

Uma outra vila muito famosa deste esta época pela mobilização de seus moradores é a Vila Tronco, na região da Grande Cruzeiro. Em 1979, a vila estava cadastrada no DEM-HAB sob quatro diferentes nomes como favelas ao redor do Morro Santa Tereza (Cruzeiro, Tronco e Nossa Senhora do Brasil, Arapeí e Buraco Frio), abrigando um total de aproximadamente 40.000 pessoas naquela época. Toda esta área era representada por uma Associação de Moradores, que em 1979 possuía 400 associados e era possivelmente a maior de Porto Alegre sob este aspecto.

Conforme Pedrinho Guareschi⁶², no início daquele ano, a Prefeitura mandou uma equipe com uma patrula ao morro e colocou abaixo 60 barracos do Buraco Quente, simplesmente expulsando os moradores que haviam se localizado perto do mirante para turistas situado junto ao estacionamento das redes de televisão instaladas no Morro Santa Tereza. Uma semana depois, porém, aquelas mesmas famílias invadiram outra área próxima dali, a qual passaram a chamar de Buraco Frio (abrigando aproximadamente 200 famílias no final de 1979).

A atitude da Prefeitura alarmou os demais moradores da Tronco. A Associação de Moradores fez uma primeira assembléia em abril de 79, com a presença de 800 pessoas. A explicação encontrada foi de que a área do Buraco Quente estava destinada para fins turísticos pelo Plano Diretor. Foi redigido então uma carta às autoridades, assinada por 25.000

62. Op. cit., pp. 214-222.

pessoas. O teor do documento era o seguinte: (1) não aceitação de planos feitos em gabinetes fechados por tecnocratas e exigência de consulta popular no caso de planos que envolvam os moradores; (2) já que o objetivo da Prefeitura era embelezar a área, não era necessário remover os barracos, bastava fornecer o material que os moradores construiriam belas casas em regime de mutirão; (3) se o Plano Diretor prevê a reserva da área para paisagem, os moradores se dispõem a discutir um plano de urbanização para o conjunto da região que incluía essa preservação; (4) novas remoções não serão aceitas.

As autoridades municipais simplesmente "ignoraram" a carta, mas tampouco houve novas remoções na região. Para exigir um comprometimento formal do Poder Público com a não remoção, os moradores resolveram convidar o presidente do DEMHAB, Arthur Zanella, para um encontro na vila, que ocorreu em 9 de junho de 1979. Cinco mil pessoas desceram as ruas da vila com cartazes exigindo uma definição política do DEMHAB. O fato foi manchete nos três principais jornais da cidade na época: Folha da Manhã, Correio do Povo e Zero Hora. O Sr. Zanella foi forçado a um passeio de duas horas pela vila, conhecendo problemas como a coleta de lixo precária, a ausência de pavimentação e de saneamento básico. O Presidente do DEMHAB, além de assegurar que ninguém seria removido, se dispôs a negociar com a COHAB, a quem a área pertencia originalmente, a possibilidade de uma permuta, de modo que a vila passasse para a alçada do DEMHAB, que a par-

tir daí teria condições de entregar o título de propriedade para cada família.

Hoje, a área da Tronco é de propriedade mista, uma parte pertence ao DEMHAB e outra ao IAPAS. Apesar de ter conquistado o acesso à água e à luz, a Vila Tronco ainda é uma área irregular, de ocupação clandestina. Uma parte da área está gravada legalmente, desde 1954, como leito de uma avenida. Em 1986, já na gestão Collares, os moradores conquistaram a redução da largura da projetada avenida de 60 m para 32 m, mas o Governo Municipal vinculou o atendimento de reivindicações dos moradores à sua concordância com as remoções necessárias para a construção da avenida. Em 1989, com a Administração Popular, os moradores conquistaram mais uma redução de largura, de 32 m para 16 m, com a avenida passando a ser um simples projeto de rua. Os moradores conseguiram também gerenciar o processo de reassentamento para uma área próxima das famílias que precisariam sair da vila. Essa trajetória de mobilização consolidou uma cultura de mobilização coletiva, como expressa Cristina Maria Silva, moradora da Vila Tronco desde 1971:

"É um sonho que pode ser realizado, é só querer. Porque sonho nenhum fica só em sonho. Se a gente quiser pode realizar qualquer sonho que tiver. E pensa bem, não é só um pra lutar, aqui não é um, são vários, são centenas de pessoas. Tu acha que a gente não consegue? Basta ter vontade. E querer, é não gostar de estar no meio da sujeira, é não gos-

tar de viver no meio dessa lixaiada, sem esgoto, sem nada. Então, se todo mundo pensar assim, é uma maioria em cima de uma coisa. Então a gente consegue."⁶³

Conseqüências

No final do século passado, a habitação popular era encarada como uma doença: os cortiços cuja remoção era necessária e cuja proliferação devia ser impedida por todos os meios. Posteriormente, de uma concepção sanitarista passou-se para uma concepção bancária da habitação, com as Caixas de Assistência e os Institutos de Aposentadoria e Pensão. Numa conjuntura em que não se havia estruturado ainda um mercado financeiro no país, os imóveis urbanos funcionavam como uma das poucas formas de reserva de valor. Lembremos que até os anos 50 o aluguel era a principal forma de moradia da população trabalhadora. Com o populismo este quadro é alterado, redireciona-se a atuação dos institutos de previdência e cria-se a Fundação da Casa Popular (1946). Ao longo de toda sua história os institutos produziram 124.025 unidades habitacionais e a Fundação, 16.964. Um número insignificante, comparado à produção do BNH, que foi de 4.571.254 casas , apartamentos e lotes entre 1967 e 1988 (equivalente a aproximadamente 25% de todas as unidades habitacionais existentes no país). Na verdade, a ação do Es-

63. Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP), *Vila Tronco: uma história de lutas*, Porto Alegre, CAMP, 1991, p. 25.

tado Populista (1937-1964) visava muito mais um jogo de cena político do que propriamente o enfrentamento do problema. É a periferização, a auto-construção e a favelização que constituem a verdadeira face do processo de urbanização que explode no período populista e que continua até hoje.

Somente com o Sistema Financeiro da Habitação, no pós-64, desenvolveu-se uma política para a produção de moradias em escala ampliada. Construído sob uma ótica mercadológica, ou seja, de que os investimentos devem retornar, o SFH fundava sua ação nos princípios que seguem: (1) financiamento e promoção privados para a alta e média renda (recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE) e financiamento e promoção pública para a baixa renda (recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS); (2) provisão da casa própria e nova aliada à uma política de subsídios creditícios; (3) seleção de acordo com a renda familiar.

Paralelamente, o governo interveio no mercado de aluguéis através do controle da periodicidade e dos índices de reajuste e do estabelecimento de critérios e prazos para os pedidos de desocupação por parte dos proprietários. Como o Sistema limitava-se a um papel basicamente de gestão financeira, a atuação dos agentes privados ficava praticamente por conta do "livre mercado": proprietários de terras urbanas, incorporadores, construtores e produtores de materiais de construção. Nesta estrutura não havia lugar para a participação popular, apesar de os recursos do FGTS virem do bol-

so do trabalhador, o que acabou fazendo com que o setor privado terminasse subordinando a política habitacional aos seus interesses⁶⁴.

Na ausência de articulação entre a política habitacional e o planejamento urbano, os investimentos públicos em urbanização e saneamento contribuíram para a valorização do solo urbano, beneficiando os proprietários de terrenos vazios (o projeto CURA, criado em 1972, embora tenha acenado com esta articulação, funcionou mais no sentido inverso, ou seja, como instrumento de segregação planejada, ao recuperar determinadas áreas urbanas para o capital imobiliário e expulsar a população pobre para a periferia). E como não havia uma articulação com o conjunto das políticas sociais, sobretudo emprego e salário, não se superou a periferização e a favelização.

Tentando minimizar estes problemas, uma vez que também não havia uma política de barateamento dos custos de produção, foram desenvolvidas duas opções, a partir de meados dos anos 70: (1) a exigência de uma contrapartida de Estados e Municípios em termos de doação de terrenos ou infraestrutura; (2) o abandono de programas para o financiamento da casa pronta e a adoção de linhas alternativas para a urbanização, melhoria e regularização de áreas já ocupadas pela população de baixa renda (PROFILURE-1975, FICAM-1977, PROMORAR-1979).

64. Vide, a respeito, Marta Arretche, "Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional", *Espaço e Debates*, ano X, nº 31, 1990.

Sem contemplar a participação popular e sem interferir na regulação da ação dos agentes privados da produção e apropriação da cidade, estes instrumentos foram ineficazes para resolver a crise de moradia. Diante deste quadro, o governo federal continuou reagindo com medidas de cunho apenas financeiro, que terminaram por levar ao fim do BNH, como a dilatação dos prazos de pagamento, a política de juros diferenciados por faixa de renda (que diminuía os recursos para os níveis abaixo de 5 salários mínimos, pois implicava compensação a partir dos outros níveis).

As várias vilas que conquistaram o decreto de utilidade pública, no final dos anos 70 e início dos anos 80, dão apenas uma idéia aproximada daquilo que na verdade era uma espécie de política informal de acesso à terra. Para se ter uma idéia mais precisa do que isto representou para a cidade vejamos alguns dados. Entre 1965/75, o DEMHAB havia adquirido 142 ha de terra; entre 1975/85, entretanto, foram adquiridos 702,63 ha; e entre 1986/90 apenas 70 ha aproximadamente. A aquisição de tanta terra no período 1975/85 teve por base a inflexão sofrida pela política do BNH e a pressão dos movimentos comunitários. As novas linhas de crédito permitiram às Prefeituras adquirir terras para regularizar assentamentos já existentes. Em Porto Alegre, esta fase é marcada também por uma mudança no modo de composição dos nomes dos diretores do DEMHAB, não mais quadros técnicos, mas políticos profissionais (Reginaldo Pujol, Arthur Zanella)⁶⁵.

65. Genoveva Maya Fruet, op. cit., p. 98.

Ao comprar as terras onde estavam assentadas vilas populares, o DEMHAB acabou ficando com um conjunto de áreas na sua maior parte impróprias para a moradia, seja por se situarem em zonas de risco geotécnico (como parte das vilas Tronco, Maria da Conceição, Nova Brasília, Do Respeito, União, Campo da Tuca e Caiu do Céu, por exemplo), seja por ferirem as destinações previstas no Plano Diretor de 1979 (Como, por exemplo, as vilas Do Respeito, União e Caiu do Céu situadas em área de preservação ambiental, parques ou escolas⁶⁶). Também por conta desta política, o DEMHAB dispunha em 1988, para novos assentamentos, de apenas 0.98% dos vazios urbanos da cidade (sendo que estes vazios, nesta mesma data, representavam 41.88% da área urbana total⁶⁷).

Fica claro, assim, o caráter contraditório desta política informal/legal. Na verdade, o problema da concentração fundiária com fins especulativos não foi enfrentado, apenas houve uma acomodação de interesses. A população pobre teve acesso, através das ocupações, a lotes de terra, geralmente em terrenos impróprios para moradia e/ou totalmente carentes de infra-estrutura urbana. Os especuladores imobiliárias, incrustados no Poder Público, puderam se beneficiar duplamente do processo, tanto com a venda destas áreas para o Poder Público, quanto com a sua gradativa urbanização e incorporação ao mercado imobiliário, na medida em

66. Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Arq. Eduardo Nunes Vieira - coord.), *Programa de Reassentamento*, Porto Alegre, PMPA, 1991, pp. 29-31.

67. Naia Oliveira e outros, *Vazios Urbanos*, Porto Alegre, FEE, 1989, p. 22. e p. 33.

que os moradores das vilas vinham a ter acesso à propriedade individual dos lotes que possuíam. Isto permite explicar, em parte, o enorme crescimento do número de vilas irregulares neste período e a subsequente expansão do número de barracos. Ao mesmo tempo, os terrenos urbanos sofreram uma valorização muito maior que a inflação registrada, por conta do aquecimento do mercado imobiliário. Significa que não é apenas a queda do poder aquisitivo que explica o assentamento de mais de 30% da população em favelas, mas também a dificuldade ou o desinteresse, conforme o ator considerado, no enfrentamento das chamadas contradições urbanas. Como veremos mais adiante, é só com a incorporação da Luta pela Reforma Urbana que os movimentos comunitários começarão a encarar esta questão mais de frente.

Por outro lado, ao tornar-se proprietário das vilas populares, o DEMHAB dava aos seus dirigentes um valioso cacife para o exercício da tutela política sobre essas populações (Reginaldo Pujol, Arthur Zanella e Dilamar Machado obtiveram boas votações para vereador após ocuparem a diretoria do Departamento). Mas deve-se registrar que esta prática acabava abrindo uma rua de mão dupla. O mesmo processo que podia servir à construção do suporte político-eleitoral de determinadas figuras do governo municipal, podia também se constituir num espaço de questionamento desta prática e de invenção democrática. O crescimento do número de Associações de Moradores que tiveram seus dirigentes questionados e destituídos na primeira oportunidade pode estar indicando que nem só de obras, quaisquer obras, careciam estas

comunidades, mas de dignidade e respeito pelas suas instâncias de participação e representação.

O dado mais importante na avaliação deste período não é, ao nosso ver, se estas mobilizações preenchiam ou não os pré-requisitos para serem enquadradas no modelo de movimento social urbano proposto por autores como Castells, no sentido do enfrentamento das questões estruturais da urbanização capitalista⁶⁸, mas, ao contrário, qual a qualidade das relações que passaram a se desenvolver no quotidiano dos moradores envolvidos nestas mobilizações. A maior parte das lideranças que hoje ocupam posições de direção nas entidades de nível regional, municipal e estadual de representação comunitária foram forjadas neste período. Por mais que atualmente se critique aquele trabalho de base, seja por seu caráter doutrinário, seja por não contemplar os problemas urbanos de forma mais globalizante, o fato é que sem este esforço de construção de uma identidade afetiva e moral, que se deu até de forma secundarizada naquela época, o envolvimento quotidiano dos moradores com suas entidades representativas perde sentido, as ações mobilizatórias mais amplas se limitam a momentos esporádicos e o horizonte da solidariedade reflui para o mais estreito pragmatismo. Ou seja, não se constrói um novo princípio ético-político, que presida o exercício de uma cidadania ativa na gestão da cidade, apenas com grandes bandeiras de luta que supostamente con-

68. Rosemary Brum Ferretti e Pedrinho Guareschi, nas suas teses aqui citadas, tiveram uma grande preocupação com este enquadramento, avaliando os movimentos mais pelo seu impacto na cena política (classista / não classista) e na construção de um determinado padrão de urbanização do que na constituição de seus sujeitos.

templem o que se atribui como interesse estratégico das classes subalternas. Como a construção desse interesse constitui na verdade uma permanente tarefa em andamento, é na ação comunicativa, hegemônica no sentido que entendemos pela Gramsci - nos processos orgânicos de praxis política em que se forma a vontade coletiva -, que as classes subalternas podem se definir por oposição à aceitação passiva dos projetos que buscam a sua captura política.

O que é importante registrar, porém, do ponto de vista da estrutura de representação de interesses, é que de certa forma, pelo menos em Porto Alegre, houve uma aceitação tácita do formato Associações de Moradores como o principal instrumento de construção do poder popular nas vilas de subabitação. Ao aceitar-se trabalhar com a institucionalidade remanescente do Estado Populista, dificultou-se a ruptura com uma série de vícios que marcavam a atuação dos quadros dominantes nestas associações, tais como: (1) a centralização das decisões na figura do presidente da Associação; (2) a hierarquização do processo de representação em uniões municipais, federação estadual e confederação nacional (únicas); (3) o enquadramento jurídico e político dentro dos critérios exigidos pelos governos e políticas sociais; (4) a secundarização de questões quase evidentes neste tipo de atuação (mulheres, negros, analfabetos, trabalhadores do setor informal), diluindo as diferenças num falso amálgama - a comunidade de moradores.

Embora, durante os anos 70 principalmente, tenha se tentado sobrepôr uma visão heróica das lutas dos moradores de vilas populares, eles estão longe de apresentar a homogeneidade necessária para o enquadramento dentro desta visão. O horizonte predominante não era a luta armada, era a vida (inclusive a sobrevivência física), era a luta contra a violência da espoliação e da exclusão. Entretanto, o desenvolvimento da prática do enfrentamento, o ser "combativo", emergia aí a partir da ação coletiva e não de uma suposta "realidade objetiva". Este caldo de raiva e miséria, assim, ao contrário do que pode parecer, tinha por base a progressiva consciência de carências de outra ordem, **carências radicais**, como busca identifica Agnes Heller, por exemplo⁶⁹.

69. Para o conceito de necessidade radical, vide Agnes Heller, *Teoría de las necesidades en Marx*, Barcelona, Península, 1986 (2ª ed.), p. 113: estas necesidades "(...) no están dirigidas hacia una <mayor posesión> ni tampoco a un salario más elevado o hacia una <vida mejor>. Es la simple consciencia de la alienación, el reconocimiento de que las relaciones sociales están extrañadas, de lo que se sigue (o constituye su base) la necesidad de superar la alienación, de transformar de modo revolucionario las relaciones sociales y de producción extrañadas y en general la necesidad de crear relaciones no alienadas."

IV. A CRISE DA UAMPA.

"O sonho é sempre um hóspede clandestino"

Mário Quintana

A proposta deste capítulo é fazer uma análise da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e de sua trajetória, para que se possa compreender parte da dimensão interna da crise estratégica enfrentada pelos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Segundo Jussara Cabeda, hoje, em Porto Alegre, existem duas UAMPA: "Tem uma UAMPA que é o movimento organizado da cidade e uma UAMPA que é a diretoria da UAMPA."¹ Pretendemos demonstrar que estes movimentos são mais amplos que os formatos institucionais existentes e de que tendem a transformá-los. Ao insistirem em manter a sua atuação articulada por um determinado tipo de prática, os dirigentes da entidade UAMPA fizeram com que ela fosse progressivamente secundarizada enquanto espaço de hegemonia². A UAMPA surgiu para organizar uma novidade, os movimentos comunitários "combativos", que assumiam uma postura de

1. Jussara Cabeda, líder comunitária da Grande Cruzeiro, manifestação em reunião do Conselho de Acesso à Terra, 07-05-1992.

2. No capítulo seguinte será trabalhado mais especificamente o conceito de "ação hegemônica".

enfrentamento com o Poder Público para a satisfação de suas reivindicações, mas terminou aprisionada por uma lógica burocrática e aparelhista de direção dos movimentos, reprodutora do paradigma estatal de organização da sociedade (O Estado como organizador da sociedade e "defensor do povo").

Até meados dos anos oitenta, em Porto Alegre, o enfrentamento com o Estado, visando o desgaste e o fim do regime autoritário, constituía-se no objetivo mais imediato das organizações "combativas" das classes subalternas, principalmente no meio sindical. Havia inclusive um processo de instrumentalização dessas organizações, no sentido de que muitas vezes o manobrismo se sobrepunha à construção de novas relações político-organizativas e de uma nova cultura, dando margem a um aproveitamento superficial da disponibilidade política das classes subalternas naquela conjuntura. A formação e a implantação de quadros, o aparelhismo, a guerra de tendências e as jogadas para ganhar a adesão popular estabeleciam um campo minado para o exercício da participação. A atuação do MR-8 na FRACAB, até 1982, ou do PMDB antes do II Congresso da UAMPA, ou mesmo, é preciso reconhecer, o modo como são conduzidas as discussões para a composição das diretorias destas entidades ainda hoje, expressam o que Haroldo Abreu chama de "fetichismo dos aparelhos"³, a idéia de que dirigir entidades é dirigir movimentos. Sintomaticamente,

3. Haroldo Abreu, *Movimentos Populares Urbanos: crise e perspectivas*, Rio, mimeo, janeiro-1991, p. 7: "(...) petrificação de lideranças sem massas, transformadas em cadeias de transmissão de visões particulares e 'salvadoras' do mundo. Mas cadeia de transmissão sem movimento não passa de máquina parada, que reproduz apenas a fetichização dos aparelhos e a reificação dos militantes."

todos os textos produzidos pelas lideranças comunitárias que buscavam uma atuação mais orgânica repisavam incessantemente os princípios que deveriam pautar os movimentos: autonomia em relação ao Estado e diante dos partidos, democracia, unidade, organização e mobilização amplas. Era uma utopia por construir. Naquela época, porém, ela surgia subordinada a uma definição prioritária pela prática do enfrentamento, como expressa este texto escrito em 1985 por José Valdir Rodrigues da Silva, um dos fundadores da UAMPA:

"A necessidade do enfrentamento com o poder está colocada independentemente da nossa vontade, dado o próprio caráter do poder de estado que aí está. Este poder é o poder da força das minorias sobre milhões. É o poder da lei injusta, muitas vezes forjada à última hora, para, num golpe casuísta, bloquear o movimento popular ou responder momentaneamente a alguma pressão ou reivindicação justa e legítima de algum setor oprimido da sociedade. O enfrentamento com o poder sempre existiu e vai continuar existindo em uma sociedade que necessita marginalizar milhões, excluindo-os dos benefícios da riqueza que eles próprios ajudaram a criar. Não gostaríamos que assim fosse. Certamente, gostaríamos que as coisas fossem resolvidas através do diálogo. Mas como acreditar que o lobo quer, sinceramente, dialogar com o cordeiro?

"Se por um lado, o enfrentamento pode assustar por trazer em si a questão da violência, possível ou

real, por outro lado, ele é uma escola que oferece amplas possibilidades de aprendizado político àqueles setores que por estarem dispersos, desorganizados e, historicamente massacrados pelo poder estatal, desconhecem a sua própria força e poder. O poder do Estado sabe disso. Por isso, procura desorganizar os setores populares (através da repressão ou atendimentos parciais das suas reivindicações) ou, em tendo que atender aos reclamos e pressões, tenta parecer que as reivindicações foram conseguidas por uma 'bondade' do poder e não por uma conquista da população.

"Mas, para que o enfrentamento seja educativo para a população em luta, é preciso, evidentemente, organizar o enfrentamento, Essa organização parte de determinados pressupostos básicos, que são os valores que dão fundamento e terminalidade à organização. No nosso ponto de vista, entendemos que todo movimento deve ter como princípios, como já dissemos, a democracia, a participação (ampla, aberta a todos), desenvolver (e não negar!) o caráter político subjacente a qualquer luta por mais restrita que seja. Na prática, tais princípios assumem as mais variadas formas, não raro bem peculiares, devido às características de cada região e porque tais formas são criações coletivas, oriundas da necessidade da luta."⁴ [Sublinhado nosso].

4. José Valdir Rodrigues da Silva (Vice-Presidente de Educação da UAMPA em 1984), *A escola é nossa: uma experiência em vila popular*. Porto

No início da década havia um relativo consenso na sociedade sobre a necessidade de mudanças. O interventor na Prefeitura de Porto Alegre era nomeado pelo partido de sustentação do regime militar (ARENA, PDS) e tinha compromissos sobretudo com as empreiteiras de obras públicas, incorporadores imobiliários e empresários de transporte. As demandas que surgiam nas vilas tinham imediata repercussão nos partidos do campo oposicionista (PMDB, PDT, PT e PCs) e na "opinião pública", obrigando o Poder Público a um constante "apagar de incêndios". O trabalho de base desenvolvido pelos militantes deste campo era concebido como um encadeamento de etapas. Nesta visão, a democracia é entendida como ampliação da base de massas.

"Normalmente parte-se das lutas imediatas (água, loteamentos irregulares, escolas, etc.). Primeiro procura-se formar uma pequena liderança até consolidá-la. Aos poucos envolve-se mais gente. Em certos momentos convocam-se grandes assembleias, segundo a necessidade de se mobilizar e de tomar decisões. Mas nunca se abandona as reuniões de pequenos grupos, nem o debate amplo das questões, o relacionamento da luta concreta com a realidade global. Procura-se sempre democratizar ao máximo a luta, procurando a participação de todos, onde todos juntos decidam."

"Aos poucos a organização avança. Procura-se formar mais grupos e comissões descentralizadas para que haja uma ampla participação, diminua o atarefamento das lideranças e haja maior facilidade de mobilização."⁵

O passo seguinte era convocar o Prefeito ou o Secretário específico, conforme o caso, para ser pressionado por uma pequena multidão na vila, obrigando-o a comprometer-se com algum tipo de solução e submetendo-o às críticas diretas e "públicas" das lideranças. Foi assim, por exemplo, nas vilas Tronco e Fátima. Progressivamente, porém, a animosidade tendia a aumentar neste tipo de "cerimônia".

"No dia 21 de setembro de 1985, às 14 horas e 30 minutos, iniciou-se um ATO PÚBLICO promovido pela AMOVIR (Associação de Moradores da Vila Restinga), sobre os problemas de Transporte, Saúde, Pavimentação e Creche. A reunião foi aberta pelo presidente da entidade, Oríbio Mingotti, que levantou o problema dos aumentos da casa própria. Lembrou que o Sr. Pujol tinha afirmado que iria a Brasília para baixar a prestação das mesmas para 120%, ao invés dos 240% do BNH, e até distribuiu panfletos nas casas comunicando sua viagem (depois ele negou ter feito tal promessa). Continuando, o Presidente também falou sobre a verba destinada à pavimentação e

5. FASE-POA, Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre, 1981, p. 11.

que as ruas continuavam esburacadas. O Sr. Pujol pediu a palavra - e negou tudo o que o Presidente disse. Estava acompanhado de 48 capangas que ameaçavam os demais membros presentes, inclusive representantes de vários partidos. Quando o candidato Carrion [PMDB] começou a falar, o Sr. Pujol se retirou, e sua capangada atrapalhava o discurso do Carrion. A mesma coisa aconteceu com o candidato do PT [Clóvis Ilgenfritz] e com o Sr. Mário Madureira [FRACAB]. Como ninguém se assustou, usaram a Kombi de propaganda do Pujol, com seus alto-falantes de 350 Watts. Tentavam anarquizar nosso Ato Público que era em frente do CECORES, e nós com um simples amplificador de 100 Watts éramos subjugados pela ignorância dos capangas do Sr. Pujol."⁶

O terceiro passo, então, acumulando no sentido do enfrentamento do regime autoritário, era a concentração da população interessada na frente da Prefeitura e/ou do Palácio do Governador, o que servia tanto como instrumento de pressão quanto como espaço para pequenos comícios por parte das lideranças partidárias que se comprometiam com aquela luta. Diante de um Estado cujo limite era o controle físico sobre a população, havia o entendimento entre grande parte das lideranças ligadas aos partidos de esquerda de que cabia o enfrentamento físico com esse Estado, através de grandes manifestações de massa.

6. UAMPA, *Relatório do I Congresso da Uampa* (4, 5 e 6 de outubro de 1985), Porto Alegre, mimeo, 1986, p. 10.

"Em Porto alegre atualmente há um certo número de pessoas que desenvolvem trabalhos nas vilas. A maioria aglutina-se em torno do Departamento de Habitação da FRACAB, e a partir daí procura articular as diversas vilas em torno de suas reivindicações comuns (infra-estrutura urbana, moradia, legalização de terrenos)."

"Nossa atuação nesse 1º semestre, como já vinha acontecendo, buscou uma integração de trabalho com esses agentes. Isso se traduz concretamente em: (a) planejamento e avaliação conjunta do trabalho nas vilas; (b) produção conjunta de subsídios; (c) apoio (da FASE) aos trabalhos desse conjunto através de fornecimento de filmes, slides, folhetos e serviços de mimeografia, etc."

"Esse conjunto tem realizado um trabalho de apoio às Associações de Moradores, atividades de cunho educativo e reuniões intervilas em torno da questão da terra e da moradia. A perspectiva que se coloca é a dinamização da FRACAB e o fortalecimento das organizações dos moradores."⁷

É no bojo deste processo que podemos entender a criação da UAMPA em outubro de 1983, quando um conjunto de lideranças comunitárias, assessorias e quadros partidários decide dar expressão formal ao campo de forças de oposição que se estabelecia em aproximadamente um terço das Asso-

7. FASE-POA, Relatório do 1º semestre de 1980, 1980, p. 2.

ciações de Moradores da cidade. Cinqüenta e uma Associações de Moradores acorreram ao ato de fundação, mas a entidade constituiu-se, desde o início, como um espaço de articulação interpartidária. Contudo, como os partidos que passam a controlar a entidade não tinham na origem uma política específica para os movimentos comunitários, essas lideranças passavam a atuar com um alto grau de autonomia individual para o encaminhamento de questões como a luta pelo acesso à terra e aos serviços urbanos, embora se dividissem quanto às bandeiras mais gerais que recortavam a filiação partidária.

Durante toda a sua história, a UAMPA vai se caracterizar por um esforço muito grande em transcender o marco mais localista e imediatista das lutas comunitárias, o que se dava tanto pelo registro, a cada pequena conquista, de que soluções definitivas só viriam com uma ampla revolução social, quanto pelo convite permanente a que novos militantes de base comunitária passassem a se engajar nas lutas pelas grandes bandeiras das oposições. No *Relatório do I Congresso da UAMPA (outubro de 1985)*, por exemplo, eram defendidas as seguintes propostas neste sentido: (a) engajamento no ato de 23 de outubro de 1985, "Dia Continental de Luta Pelo Não Pagamento da Dívida Externa"; (b) "Por uma Assembléia Nacional Constituinte livre, democrática, soberana e exclusiva, precedida pelo fim das leis autoritárias", com realização de um encontro em maio de 86 e o ingresso no comitê gaúcho pela Constituinte; (c) "Participação da UAMPA no comitê gaúcho pró Reforma Agrária"; (d) ampliação da anistia aos militares; (e) fim da discriminação racial no mundo (referência África do

Sul - pela libertação de Mandella). O relatório inclusive detalhava uma pauta inicial para a reforma constitucional, tão geral quanto o conjunto de lutas que a entidade pretendia abraçar:

*"A Assembléia Nacional Constituinte deve abordar questões como: propriedade da terra; regulamentação do uso do dinheiro público; regulamentação da atividade das multinacionais no país; autonomia municipal (reforma tributária); delimitação dos poderes legislativo, executivo e judiciário e do papel das Forças Armadas; e outras."*⁸

É só a partir do desgaste da "Nova República", com a inflexão sofrida pelas políticas sociais e também com o PDT ocupando a Prefeitura em Porto Alegre que a divisão entre as lideranças tenderá a se aprofundar devido à adesão/recusa das políticas públicas postas em prática tanto pelo PMDB como pelo PDT. Enquanto no Rio e em São Paulo esta divisão já se delineava deste 1983, em Porto Alegre, a transição, enquanto experiência mais concreta de governo de oposição, só se colocará a partir de 1986, com o impacto do Plano Cruzado.

Numa entrevista concedida ao Núcleo Miguel Dias em 1984, o presidente da UAMPA, Waldir Bohn Gass, elencava as questões prioritárias para os movimentos comunitários na conjuntura:

8. UAMPA, *Relatório do I Congresso da Uampa*, op. cit., p. 1.

"O Movimento Comunitário se estruturou a partir das Associações de Moradores, local onde os moradores se organizam em defesa do seu direito à moradia, educação, saúde etc. Para maior eficiência, procura criar formas de articulação locais (Uniões) e municipais.

"As questões prioritárias que nos são colocadas para o fortalecimento do movimento são: posse da terra e obras de infra-estrutura, desemprego, educação, saúde, transportes.

"- Articular essas lutas por regiões;

"- Sistematizar o trabalho de formação de lideranças do Movimento Comunitário;

"- Promover a integração com todos os setores do movimento popular;

"- Intensificar a educação política para que os moradores se habilitem a definir a direção das suas lutas, garantindo a autonomia do movimento popular."⁹

Na verdade, a UAMPA foi construída para desenvolver essa tarefa: articular as lutas localizadas e dispersas em processos amplos de mobilização de massas que permitam o enfrentamento com o Estado. Contudo, desde o início, as lideranças que passaram a dirigir a entidade atribuíram às lutas comunitárias um papel secundário na transformação social. Talvez até por isso as disputas dentro da UAMPA não conduzissem aos rachas que dividiam o movimento sindical, por exem-

9. Núcleo Miguel Dias, *Debates Populares*, nº 1, dez-84, p. 22.

plo. Numa reunião interna da diretoria da UAMPA, realizada em 5 de dezembro de 1987, várias das lideranças comunitárias que haviam assumido o projeto de construção da entidade fizeram uma reflexão sobre o caráter e o papel dos movimentos e também por onde passaria o seu avanço¹⁰.

"O Movimento Comunitário, por refletir as contradições do capitalismo, tem sua importância na luta de massas. Mas se coloca em segundo lugar, depois do Movimento Sindical, pois este trabalha com a contradição fundamental: capital X trabalho." **Fernando Camarana (PCB)**¹¹

"O Movimento Comunitário é um pilar importante para o processo revolucionário, tem potencial para criar formas de pressão no sentido de desestabilizar a ordem estabelecida, já que o povo é capaz de avançar e se pôr em movimento. Mas o Movimento Comunitário não é a vanguarda desse processo, ele pode somar. Nesse sentido, ele depende muito da situação, do movimento político em geral. Quanto ao método de construção do movimento, cabe à direção (vanguarda) trabalhar as condições objetivas, canalizando o sentimento da massa (contra o arrocho...), traduzindo isso em movimento de massas e levando informações que se contraponham à propa-

10. Para uma visualização dos cargos ocupados por estas pessoas na diretoria da UAMPA, vide ANEXO 1.

11. Relatório da Reunião da Diretoria da UAMPA - Dia 05-12-87, FASE-POA, 1987, p. 02.

ganda feita pelos setores dominantes. Isto requer estudo e capacitação para fazer uma leitura correta da conjuntura, das contradições centrais a cada momento." Waldir Bohn Gass (PT)¹²

"O Movimento Comunitário deve ser visto como um movimento de massas, diferente, portanto, do movimento político-partidário. Enquanto o primeiro tem um caráter defensivo, ou seja, é organizado no sentido de resistir à exploração máxima, o segundo tem um caráter ofensivo, ou seja, é organizado no sentido de conquistar o poder de Estado, e a partir de então resolver os problemas. O objetivo do Movimentos Comunitários é despertar o povo para a ação política, é construir movimento. Isso não passa necessariamente pelas estruturas formais (AM's). Por exemplo, se numa região as AM's são "pelegas", devemos buscar na comunidade as forças que se opõem a elas, procurando engajá-las nas lutas. Quanto ao método de construção do movimento, não se pode conceber uma luta sem que haja um acúmulo mínimo de discussão e organização anterior." Paulo Guarnieri (PDT)¹³

Até a "Nova República" este discurso encontrava sua justificativa e sustentação popular no combate a um inimigo claramente identificável, a ditadura. Na medida em que as liberdades democráticas são conquistadas e dissolve-se o bloco

12. Idem, p. 02.

13. Idem, p. 02.

anti-autoritário, ele é obrigado a qualificar-se e a tornar-se plural, pois a nova conjuntura exige a definição de um projeto para a sociedade, o que acirra a disputa política. Como diz José Carlos de Moraes: "Até aqui *ser contra o Estado e a burguesia era suficiente, agora não é mais.*"¹⁴ O grande dilema das esquerdas passa a ser como dar conta dessa nova institucionalidade sem abrir mão de um projeto de transformação social. O limite deste discurso, que secundarizava os movimentos populares urbanos e buscava subordiná-los a um suposto "sujeito classista" que estaria em outra parte, não estava no esforço de transcender o "corporativismo de bairro" dos movimentos comunitários, mas no modo como o fazia.

A reunião anteriormente referida havia sido convocada para ver se era possível ter um consenso básico que permitisse uma atuação mais unificada da diretoria - dificuldade crescente. Como se pode perceber nestes pequenos trechos, havia quem defendesse a priorização das ações de base, propondo uma UAMPA voltada para a sua construção, dentro de uma visão de que o importante é "fazer lutas", transferindo aos partidos o seu direcionamento ou solução (quando governo) e havia, de outro lado, quem defendesse uma UAMPA voltada prioritariamente para a integração dos movimentos comunitários em lutas mais "classistas", ou seja, aquelas desenvolvidas pelo movimento sindical. Nas duas variantes, contudo, a tarefa colocada era fazer com que os movimentos comunitários contribuís-

14. José Carlos de Moraes, "Movimento comunitário, Uampa e articulações regionais", in SECOM-PT-POA (org.), *Subsídio ao debate* (I Encontro da Secretaria Comunitária do PT de Porto Alegre), Porto Alegre, PT/mimeo, 1990, p. 22.

sem, subordinadamente, para a transformação socialista da sociedade. Nessa perspectiva normativista da ação, praticamente não havia espaço para a construção comunicativa dos movimentos, pois se eles devem ser isto ou aquilo, o que eles são de fato só importa instrumentalmente.

Neste sentido, o conjunto destas falas militantes, em que pese suas diferenças significativas, pode ser considerado como progressivamente "inorgânico", não por propor ou supor uma transformação socialista da sociedade, mas por não ter sido suficientemente radical a ponto de romper com o próprio pressuposto de que a verdade já estava dada e de que era preciso apenas conscientizar as massas da sua justeza, "democraticamente", isto é, o mesmo discurso partidário descendo verticalmente sobre todos. São raros os textos produzidos por estes dirigentes que falam da cultura, da subjetividade do interlocutor que buscavam representar. O seu esforço estava muito mais em reproduzir corretamente as cartilhas distribuídas pelo partido do que em estabelecer um diálogo real com as classes subalternas. O conceito de democracia, traduzido como presença das massas nos atos promovidos pela vanguarda, escondia no fundo uma relação de autoridade. E mais, por conta de que a contradição fundamental está na relação capital/trabalho passa-se a vê-la exclusivamente, numa interpretação economicista, na atividade produtiva. Daí porque não se fazia uma discussão mais aprofundada sobre habitação, saúde, transporte etc, pois eram considerados espaços secundários. A prioridade passava a ser então a integração na luta sindical, contra o desemprego, pela jornada de 40h, pela

reforma agrária etc. E é curioso que fossem essas lideranças as mais interessadas nessa integração, já que a CUT e a CGT pouca preocupação concreta demonstraram com a articulação com os movimentos comunitários. O movimento sindical deveria ter a "hegemonia", mas quem a buscava construir eram em grande parte as lideranças comunitárias. Da mesma forma com relação aos partidos políticos, encarregados, segundo Guarnieri, da ação ofensiva. Como os movimentos comunitários eram secundarizados estrategicamente e percebidos apenas como "viveiros de quadros", os partidos também não produziam propostas para os movimentos comunitários, propostas cuja construção era aliás considerada muitas vezes como reformismo, porque as soluções concretas só deveriam vir depois da revolução.

Entretanto, não é só por razões conjunturais e teóricas que a estratégia do enfrentamento desgastou-se. É preciso considerar também o dado da própria prática organizativa que modelava os movimentos comunitários. Ao se colocar no Estado o inimigo principal eludiam-se as contradições internas dos próprios movimentos. Dizer que eles deviam ser combativos, de massas, classistas e embriões de uma democracia socialista era falar do que eles não eram. Não apenas por culpa do Estado, recorrentemente autoritário e clientelista antes e durante o processo de transição do regime militar, mas também porque a estrutura que organizava os movimentos comunitários espelhava por dentro os padrões aos quais discursivamente se contrapunha. Vejamos um exemplo disso:

"Qualquer Associação de Moradores de Porto Alegre que está filiada à UAMPA, automaticamente está filiada à CONAM, mesmo que não queira ou sequer saiba disto. Isto acontece porque a UAMPA é filiada à FRACAB, que por sua vez é filiada à CONAM. A filiação à CONAM não é um ato político, de concordância com uma prática no movimento, de uma linha política ou de um projeto de sociedade. A filiação à CONAM, assim como à FRACAB e à UAMPA é um ato formal, despolitizado, que não passa por uma discussão ou decisão da base das Associações de Moradores. A preocupação é com a QUANTIDADE de 'aparelhos' que elas devem 'possuir' e não com a construção de uma prática, uma identidade, uma concepção de Movimento."¹⁵

Neste sentido, os Congressos promovidos pela UAMPA talvez não sejam um bom exemplo para descrever o novo deste período, porque neles encontramos muito mais o enquadramento das discussões dentro das análises de conjuntura dos partidos, do que propriamente avaliações sobre as lutas quotidianas das Associações de Moradores, a sua organização e planejamento, a construção, enfim, de uma política comunitária. De fato, num certo sentido, faltava e falta partido, apesar da entidade ser gerida por chapas formadas em conchavos de bastidores no âmbito dos partidos. Se a luta política é a luta pela realização dos interesses dos grupos e classes sociais, o seu elemento fundante é a construção desse interesse. En-

15. Julia Petri e José Augusto Zaniratti, "CONAM: uma concepção equivocada", in SECOM-PT-POA (org.), *Subsídio ao debate*, op. cit., p. 6.

quanto, por exemplo, no I Congresso marcavam-se uma série de reuniões para levar adiante lutas mais amplas, como as citadas anteriormente (constituente, reforma agrária, dívida externa etc.), nenhuma reunião específica era agendada na área de habitação, ou de transporte, onde localizavam-se a maior parte dos problemas vividos pelas vilas populares. Havia partidos das lutas gerais dos trabalhadores, mas estes partidos, pressionados pela conjuntura política mais ampla, não tinham condições de desenvolver um trabalho mais orgânico, com políticas para as lutas cotidianas dos moradores, ajudando a construí-las, sendo movimento comunitário e não apenas estando nele. Ainda do *Relatório do I Congresso*, veja-se o seguinte fragmento, onde, com relação à política de segurança pública, a primeira proposta era "a luta anti-imperialista, iniciando pelo rompimento com o FMI e o conseqüente não pagamento da dívida externa, pois entendemos que o povo trabalhador não deve arcar com uma dívida que não foi por nós contraída, e o imperialismo internacional, com seus aliados nacionais, é o principal responsável pela instabilidade em que vivemos. (...)."16

Isto significa uma dificuldade muito grande em lidar com projetos específicos para as políticas públicas (habitação, regularização fundiária, transporte, saúde, educação etc.). Na verdade, como os movimentos comunitários eram secundarizados na hierarquia da transformação social, o esforço de articulá-los à "vanguarda" desprezava uma discussão mais aprofundada das suas reivindicações, o que terminava por

16. UAMPA, *Relatório do I Congresso da Uampa*, op. cit., p. 9.

transformar em proposta política o que eram simples reações espontâneas da população das áreas de subabitação. No I Congresso, por exemplo, defendia-se sem maiores discussões a urbanização e regularização das áreas ocupadas cuja destinação original fosse para praças ou de preservação ambiental (áreas verdes). Para os moradores das COHABs e de outros conjuntos financiados pelo BNH, propunha-se o boicote das prestações e a permanência no local (seguindo orientação que vinha das lutas a nível nacional; reivindicava-se a compatibilização do reajuste das prestações da casa própria com o dos salários)¹⁷. Quanto aos loteamentos irregulares e clandestinos, defendia-se o cumprimento efetivo de uma série de sanções que estavam já inscritas na legislação em vigor a partir da Lei Federal 6766/79. Ou seja, mantinha-se o mesmo padrão de atuação dos anos 70, quando a simples mobilização já era uma façanha e deixava-se para o departamento jurídico a mediação dos interesses concretos dos movimentos. Não por nada, será um advogado da FRACAB (Mário Madureira) o primeiro candidato a ser eleito (deputado estadual) pelos movimentos comunitários nos anos 80. Caravanas de mutuários dirigiam-se diariamente à FRACAB e à comissão montada pelos deputados estaduais na Assembléia Legislativa para ingressar com ações contra o reajuste das prestações do BNH. Da mesma forma atuava a UAMPA com relação às ocupações e despejos, socorrendo as ações quase que espontâneas dos movimentos comunitários mais desorganizados, menos capazes de andar pelas próprias pernas. Na maioria das vezes a relação com estes moradores se dava de forma individualizada, vila por vila. É só com o surgimento

17. Idem, p. 3.

de outros tipos de organização, como o Movimento de Luta pela Moradia (1987), que estas ações vão ter uma discussão um pouco mais aprofundada, com processos mais organizados de luta. Foi inicialmente por fora da UAMPA e da FRACAB que se começou a falar, por exemplo, em cooperativas habitacionais e em luta pela Reforma Urbana.

Na prática, os dirigentes da UAMPA apenas reproduziam o que podemos chamar de **cultura corporativa de bairro**, onde na verdade não existe nenhuma quebra mais radical com o padrão de transferência ao Estado do papel de organizador da sociedade e apenas se reage com veemência quando ele deixa de cumprir as funções que lhe são atribuídas. Se o Estado não amplia a oferta de moradias para as camadas de baixa renda, ocupam-se os terrenos ou imóveis vazios; se reajusta as prestações mais do que os salários, aplica-se o calote das prestações; se não providencia a oferta de luz ou de água, puxam-se redes clandestinas. Neste contexto, ser combativo é levar a população diante de um secretário municipal ou do Prefeito para dizer que ele não cumpre o seu papel. Tentar sobrepor a este tipo de ação discursos contra o sistema capitalista serviria apenas como forma de criar uma aura mística sobre as lideranças partidárias, mas muito pouco contribuía para a construção de novos sujeitos da transformação da cidade e de seu governo. Contraditoriamente, estas lideranças passarão a década de 80 inteira queixando-se do imediatismo e do corporativismo que ajudavam a reproduzir.

Seria injusto, contudo, atribuir a este discurso um mecanicismo absoluto. Em primeiro lugar, há a dura realidade do regime autoritário, da transição se dando pelo alto, com a preservação da exclusão popular. Em segundo lugar, não se pode negar o aspecto contraditório das ações desenvolvidas. Havia algo mais que o esforço de colar as grandes bandeiras partidárias às lutas pelo acesso à cidade nos bairros populares. No hiato entre a convocatória cívico-revolucionária feita pelos partidos de oposição e o quotidiano de dificuldades que presidia a experiência dos moradores de periferia, havia todo um espaço para ações instituintes de novas práticas e de novas organizações. A criação da UAMPA não foi a tradução imediata de uma vitória das novas práticas de democracia de base que recém vinham se esboçando aqui e ali, mas a partir da proposição de articulações mais amplas desenvolveu-se um respaldo, maior que o originalmente proporcionado pela FRACAB, porque um pouco menos dividido, que permitiu levar adiante a disputa pela redefinição do caráter e da estrutura de funcionamento de um sem número de Associações de Moradores. Por mais discursiva e doutrinária que fosse a atuação dos "agentes da revolução", ela expunha os moradores das vilas populares ao confronto de posições, ao experimentar no seu cotidiano o sabor das paixões políticas, antes restritas aos guetos para onde o regime autoritário as havia empurrado.

Um exemplo disso é a luta pelo ensino público e gratuito na Grande Santa Rosa nos anos 1983-1984. Este movimento, embora ainda articulado dentro deste horizonte discursivo,

sivo descrito acima, conseguiu dar uma outra qualidade à política do enfrentamento. Inicialmente é preciso destacar a forma de organização do movimento, não exclusivamente centrada sobre as Associações de Moradores mas constituída a partir de plenárias abertas a toda a comunidade. Estas plenárias elegiam uma comissão executiva, composta por 15 membros, que era renovada a cada assembléia. Isto permitiu integrar diferentes pessoas e entidades: "(...) Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, Círculo de Pais e Mestres da Grande Santa Rosa, Associação de Moradores da Santa Clara, Associação de Moradores do Conjunto Residencial Fernando Ferrari, clube de mães da Santa Rosa, Clube de Mães da Santa Clara, Clube de Mães da Vila Ramos, Comissão de Moradores da Vila Ramos, Associação Comunitária Paroquial, Círculos Bíblicos, Centro Espírita Filhos de São Jorge, Centro de Religião Africana São Jorge, Academia de Samba Unidos da Santa Rosa."¹⁸

É importante destacar que além destes interlocutores havia alguns professores e alunos da Escola Santa Rosa, que permitiram a articulação do movimento com as discussões que se desenvolviam na categoria dos professores das escolas públicas estaduais. As principais reivindicações do movimento eram a criação de uma escola pública de I Grau na Vila Ramos, a conversão de uma escola privada de I Grau (São Paulo) em pública na vila Nova Gleba e a conquista do ensino de II Grau na Escola Estadual Santa Rosa. Todos estes objetivos foram

18. José Valdir Rodrigues da Silva, *A Escola é nossa: uma experiência de educação popular*, op. cit., p. 19

alcançados, depois de 6 assembléias com a presença de 500 pessoas em média e mais de 20 idas aos órgãos governamentais.

As plenárias eram um espaço de organização e convívio, com a apresentação de trovadores, sambistas, gaiteiros e teatralizações sobre as questões em pauta. Também havia uma preocupação em divulgar o mais amplamente possível as reivindicações, para o que contou-se com a assessoria da FASE- POA, que contribuiu na confecção de panfletos (mais de 15.000), boletins periódicos (5 edições de 1.000 exemplares cada uma) e do encaminhamento de cartas abertas às autoridades e à população em geral (foram 5 cartas ao todo).

O movimento teve como desdobramentos a criação da União de Mulheres da Grande Santa Rosa - UNIROSA (1984), a renovação dos Círculo de Pais e Mestres¹⁹ da Grande Santa Rosa e da diretoria da Associação de Moradores da Vila Nova Gleba (1984) e a formação do Comitê Pró-Eleições Diretas da Grande Santa Rosa (1º semestre de 1984). O movimento varreu com os "pelegos" de muitas das entidades comunitárias da região e serviu de base para a formação do Conselho Popular da Zona Norte no final dos anos 80. Na avaliação de José Valdir²⁰ feita na época:

"Evidentemente, a 'inocência' e a 'pureza' inicial do movimento não se mantiveram intactas à fúria e à realidade da luta. Alguns, integrantes da ala mais

19. Círculos de Pais e Mestres são entidades que reúnem pais e professores nas escolas públicas.

20. Hoje José Valdir é vereador pelo PT.

radical do partido governista, orientados por seus chefes (ou melhor, subornados ou ameaçados de perda de mordomias) não se mantiveram no movimento. Em dado momento, percebem que não adianta 'roncar grosso', que deve se submeter às instâncias de decisão, disputando politicamente o seu espaço. Então, passam a tramar golpes por fora. Como isso também não funciona, caem fora e passam a 'elogiar' o movimento com os conhecidos apelidos: 'comunista', 'infiltrado', 'fazedor de política', etc."²¹

A lição que interessa reter aqui, dando continuidade a nossa discussão sobre as **contradições internas** dos movimentos comunitários, é que para a eficácia de movimentos que envolvem mais de uma vila ou bairro é preciso transcender o monopólio da representação por local de moradia em torno das Associações de Moradores, promovendo articulações amplas e plurais de várias entidades e pessoas em plenárias abertas. Embora a UAMPA tenha sido agente de vários dos processos políticos que marcaram a década de 80 no terreno das questões urbanas em Porto Alegre, ela raramente foi **dirigente** deles. Voltando às ocupações em 1987, por exemplo, não foi a UAMPA que as conduziu, mas um coletivo bem maior, o Movimento Gaúcho pelo Direito de Morar, na esteira do qual amadureceu o Movimento de Luta pela Moradia no Estado e desenvolveu-se o Fórum Estadual de Luta pela Reforma Urbana, como veremos mais

21. José Valdir Rodrigues da Silva, *A Escola é nossa: uma experiência de educação popular*, op. cit., p. 8.

adiante. Aliás, um dos grandes problemas destes novos movimentos está justamente na incapacidade da UAMPA levar esta discussão até a base das suas filiadas. Da mesma forma podemos falar do processo constituinte no Estado. Embora a maioria dos militantes comunitários reconheça um caráter progressista na nossa Lei Orgânica Municipal, não se pode atribuir à UAMPA um papel de sujeito central nesse processo, o seu respaldo se deu muito mais pelo lado do cacife político-partidário nos bastidores do PDT do que pela defesa pública de propostas ou pela convocação de amplas discussões entre as Associações de Moradores. Esta situação remete à pergunta: quem dirigiu e dirige os movimentos comunitários em Porto Alegre? Nossa hipótese aqui é de que eles têm sido dirigidos por um sujeito plural, do qual a UAMPA é apenas uma das partes, mas que tem na ação das entidades de assessoria e na ação de determinados segmentos da Igreja, além de outros coletivos e instituições, um braço dirigente importante e muito pouco analisado. E é preciso também não esquecer dos "caciques" de direita e de "esquerda", cuja ação é muito mais centrada nas suas figuras do que nas suas flutuantes referências partidárias.

Entre outubro de 1983, quando foi fundada a UAMPA, e julho de 1990, foram realizados quatro congressos (1985, 1986, 1988, 1990). Os dois primeiros anos de funcionamento, embora bastante intensos do ponto de vistas das atividades desenvolvidas, não se traduziram numa maior organização da entidade, dificuldade que aliás ainda hoje persiste, embora mais atenuada. A primeira diretoria da entidade só veio a ser

eleita em 1984, depois de quase um ano funcionando com uma comissão provisória. Todos os anos de realização de congressos pela UAMPA foram anos eleitorais, o que parece indicar a utilização destes eventos como instrumento de campanha eleitoral pelas oposições. Decorridos quase dez anos de existência da UAMPA, a entidade ainda não consegue manter uma comunicação cotidiana com as suas filiadas, sendo procurada principalmente em função de questões emergenciais. Em 1991, enquanto mais de 600 representantes comunitários reuniram-se na Usina do Gasômetro, na assembléia final do Orçamento Participativo, a UAMPA, em reunião preparatória convocada para a véspera, não conseguiu reunir mais que 6 lideranças. Por outro lado, a penúria física da UAMPA expressa mais a secundarização e o descaso com a memória, a organização e o planejamento do que uma suposta preocupação em "não burocratizar o movimento".

TABELA 1 - CONGRESSOS DA UAMPA - DADOS

ANO	AMs PARTI- CIPANTES	DELE- GADOS	AMs INS- CRITAS	AMs FI- LIADAS	AMs POA	OBSER- VADORES
1983-FUND	51	324	51	51	170*	-
1985- I CON	78**	-	-	80	200*	-
1986- II CON	76	220**	121**	150	-	-
1988-III CON	71	412	86	191	300*	100
1990- IV CON	59	382	63	265	380*	70

Fonte: Relatórios dos Congressos da UAMPA, Pesquisas feitas pela FASE e pelo CAMP em 1988.

* Dados estimativos com base no cadastro da Prefeitura.

** Dados extra-oficiais fornecidos por Maria Doralina C. da Silveira, Vice-Pres. da UAMPA (86-88).

Obs: O escasso número de delegados no II Congresso se deve, conforme Maria Doralina (Nina), ao racha que ocorreu anteriormente ao Congresso, quando o PMDB e o PCdoB tentaram formar uma segunda chapa e, ao verem que iriam perder, decidiram esvaziar o Congresso.

A UAMPA teve apenas dois presidentes desde a sua fundação em 1983 até hoje: Waldir Bohn Gass e Paulo Guarnieri, embora tenha havido quatro congressos. Waldir (PT, vindo da Associação de Moradores do Bairro Santa Tereza) e Guarnieri (PDT, representante da Associação de Moradores do Centro de Porto Alegre), apesar das divergências de linha partidária, imprimiram à entidade um papel e um caráter vigentes ainda hoje: a tentativa de justapor aos movimentos comunitários as bandeiras de luta mais gerais levantadas pelos sindicatos e pelos partidos do dito campo popular.

Para uma avaliação quantitativa do perfil dos militantes comunitários nos congressos da UAMPA é possível dispor de duas pesquisas realizadas pela FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional) e pelo CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional), no III Congresso, em 1988. A pesquisa do CAMP revela os problemas de representatividade da UAMPA, que cresciam, bem como sugerem uma precariedade em termos de democracia na maior parte das Associações de Moradores filiadas. O número de Associações de Moradores participantes do III Congresso representou apenas 37,16% das filiadas, expressando uma queda inclusive em números absolutos, o que mostra o progressivo esvaziamento da entidade. No IV Congresso, em 1990, esta queda na participação se acentuaria ainda mais e foi preciso inclusive declarar como não mais válidas, em pleno Congresso, a filiação de algumas Associações de Moradores para que as entidades presentes compusessem o quórum mínimo exigido pelos estatutos.

TABELA 2 - Dados III Congresso UAMPA - 1988

- TOTAL GERAL DE DELEGADOS DAS 71 AMs QUE FORAM CREDENCIADOS	- 412
- Nº MÁXIMO DE DELEG. QUE PODERIA SER CREDENCIADO PELAS 71 AM's	- 710
- TOTAL DE DELEG. E SUPLENTE DE DIRETORIA QUE FORAM CREDENCIADOS	- 215
- TOTAL DE DELEGADOS E SUPLENTE DE BASE QUE FORAM CREDENCIADOS	- 197
- ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPARAM SOMENTE COM DELEGADOS DE DIRETORIA	- 23
- AMs QUE PARTICIPARAM COM DELEG. DE BASE E DE DIRETORIA	- 48
- AMs QUE, DAS 87, APRESENTARAM APENAS FICHAS DE INSCRIÇÃO	- 33
- AMs QUE APRESENTARAM FICHAS DE INSCRIÇÃO E ATAS DE ASSEMBLÉIA	- 25
- AMs QUE APRESENT. FICHAS DE INSCR., ATA E LISTA PRESENTES ASSEMB.-	29

Fonte: Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP, III Congresso da UAMPA: os números falam, Porto Alegre, Mimeo, agosto-1988, p. 2 e p. 5.

Em 1988, só 10 AMs participaram com o total de delegados a que tinham direito (4 de diretoria e 6 de base). O predomínio dos delegados de diretoria sobre os de base (215 contra 197) mostra a fragilidade da participação na base das Associações de Moradores. O que fica demonstrado também pelo fato de que 23 AMs comparecerem somente com delegados de diretoria e de que 33 AMs não apresentaram ata da assembléia que deveria ter eleito os delegados.

Os dados levantados pela FASE sobre o III Congresso permitem avaliar informações de outro teor, ao mostrarem o perfil sócio-econômico (Tabela 3) e as opiniões (Tabela 4) dos participantes. 178 dos 412 delegados credenciados foram entrevistados, representando dez regiões da cidade (Grande Cruzeiro com 18 questionários respondidos, Glória com 9, Sul com 14, Lomba do Pinheiro com 19, Partenon com 15, Santa Rosa/Sarandi com 33, Navegantes com 11, Alto Petrópolis com 15, Eixo da Baltazar com 15 e Centro com 29), o que mostra uma distribuição relativamente boa da representação da cidade, em que pese o predomínio do Centro. Informações referentes ao IV Congresso, realizado em 1990, mostram que esta

distribuição não se manteve, pois regiões inteiras se recusaram a participar, como foi o caso da Glória²².

TABELA 3 - Dados III Congresso da UAMPA - 1988		
GÊNERO	Nº DELEGADOS	%
MACULINO	105	59%
FEMININO	73	41%
FAIXA ETÁRIA	Nº DELEGADOS	%
ATÉ 18 ANOS	06	3%
18 A 25 ANOS	33	19%
25 A 36 ANOS	48	28%
36 A 45 ANOS	41	23%
MAIS DE 45 ANOS	47	27%
FAIXA DE RENDA	Nº DELEGADOS	%
ATÉ 2 SM	96	62%
DE 2 A 4 SM	31	20%
MAIS DE 4 SM	28	18%
ESCOLARIDADE	Nº DELEGADOS	%
PRIMÁRIO	54	33%
GINÁSIO	47	29%
II GRAU	40	25%
III GRAU	22	13%
TEMPO NOS MOVIMENTOS COMUNIT. - Nº DELEG.		%
ATÉ 1 ANO	53	31%
DE 1 A 3 ANOS	39	24%
DE 3 A 8 ANOS	50	29%
MAIS DE 8 ANOS	27	16%
TIPO DE DELEGADO	Nº DELEGADOS	%
BASE	91	53%
DIRETORIA	82	47%
PARTICIP. EM OUTROS MOVIMENT. - Nº DELEG.		%
SIM	108	66%
NÃO	57	34%
Fonte: FASE-POA, Pesquisa entre os delegados do III Congresso da UAMPA, Porto Alegre, Mimeo, 1988.		

22. Dado fornecido por integrantes do Conselho Popular da Grande Glória, onde foi feita uma avaliação, previamente ao IV Congresso, em que se decidiu não participar.

Estes dados permitem traçar o perfil do militante comunitário que participa dos congressos da UAMPA. Ele é homem, tem 36 anos aproximadamente, ganha até dois salários mínimos, tem o I Grau completo, atua em outros movimentos também e está nas lutas comunitárias há menos de três anos. O fato de que ele seja homem pode ser explicado pela tendência ainda vigente de transferir ao homem a responsabilidade pelos cargos de direção, apesar do trabalho de base nas Associações de Moradores ser desempenhado principalmente por mulheres. A vida curta dos militantes é um dado que precisa ser melhor analisado. Uma explicação possível é que em eventos como os congressos, a necessidade de "fazer delegados" que defendam determinadas posições ou pessoas acaba trazendo para os movimentos comunitários militantes de outras áreas, que se dedicam a uma espécie de "turismo político".

TABELA 4 - Dados III Congresso da UAMPA - 1988		
QUANTO AOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS DO GOVERNO - Nº DELEGADOS		%
TEM VISÃO CRÍTICA	81	46%
ACHA BOM	55	31%
ACHA RAZOÁVEL	37	21%
NÃO SABE/ NÃO RESPONDEU	4	2%
QTO. AO RESULTADO DOS PROGRAMAS NO TRAB. DAS AM's - Nº DELEG.		%
NÃO BENEFICIA	48	32%
BENEFICIA	87	49%
BENEFICIA SE BEM TRABALHADO	05	3%
NÃO SABE/NÃO RESPONDEU	27	16%
QUANTO AO PAPEL DA UAMPA		- Nº DELEGADOS %
- ARTICULAR AS AM's E AS LUTAS DO MOVIMENTO	74	42%
- ASSESSORAR AS AM's	71	40%
- DAR ASSISTÊNCIA ÀS AM's	56	31%
- INTERMEDIAR A RELAÇÃO AM's / ÓRGÃO PÚBLICOS	27	15%
- CRIAR 1 FÓRUM DE DEBATES / ELAB. POL. ALTERNATIVAS	20	11%
- NÃO SABE/NÃO RESPONDEU	17	10%

QUANTO AOS PROBLEMAS DA UAMPA	- Nº DELEGADOS	%
- NÃO SABE/NÃO RESPONDEU	52	29%
- DISTANCIAMENTO UAMPA / AM'S E VICE-VERSA	45	25%
- PARTIDARIZAÇÃO/MUITA POLÍTICA	32	18%
- DIRETORIA (ESVAZIAMENTO, FALTA UNIDADE, LIDER. CAPACIT)	22	12%
- ORGANIZAÇÃO INTERNA/ESTRUTURA	18	10%
- FALTA RECURSOS FINANCEIROS INFRA-ESTRUTURA	16	9%
- CONCEPÇÃO, PROG. DE TRAB. (PRIORIDADES, POL. FORMAÇÃO)	11	6%
COMO RESOLVER ESTES PROBLEMAS	- Nº DELEGADOS	%
- NÃO SABE/NÃO RESPONDEU	70	39%
- ELEGENDO UMA MELHOR DIRETORIA	30	17%
- ESTANDO MAIS PRESENTE NAS AM'S	22	12%
- SUPERANDO PARTIDARISMO/DESENVOLVENDO POL. COMUNITÁRIA	21	11%
- ESTIMULANDO A REGIONALIZAÇÃO DAS AM'S	11	6%
- DESENV. FINANÇAS (ARRECAD. DAS AM'S, SOLICIT. GOVERNO)	7	4%
- DESENVOLV POL UNIFIC E MOBILIZAÇÃO AM'S, PRIOR. LUTAS	6	3%
- DESENVOLVENDO POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS	5	3%
- DESENVOLVENDO MEIOS DE COMUNICAÇÃO	3	2%
PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS NA VILA	- Nº DELEGADOS	%
- SANEAMENTO (ESGOTO/ÁGUA)	122	69%
- PAVIMENTAÇÃO, ENSAIBRAMENTO, ARRUEAMENTO	62	35%
- TRANSPORTE (HORÁRIOS, INEXISTÊNCIA DE LINHA ETC.)	51	29%
- EDUC. (FALTA ESCOLA, CONSERVAÇÃO, REALIDADE DO ENSINO)	49	28%
- HABITAÇÃO (SITUAÇÃO PRECÁRIA DAS CASAS)	48	27%
- ILUMINAÇÃO PÚBLICA	46	26%
- SEGURANÇA (FALTA DE POLICIAMENTO)	46	26%
- LUZ (FALTA DE REDE PÚBLICA)	35	20%
- SAÚDE (FALTA OU MÁ QUALIDADE NO ATENDIMENTO MÉDICO)	32	18%
- CRECHE (CARÊNCIA, MANUTENÇÃO)	20	11%
- POSSE DA TERRA (AMEAÇA DE DESPEJO, REGULARIZAÇÃO)	15	8%
- LAZER (CARÊNCIA DE PRAÇAS)	12	7%
COMO A AM PODE RESOLVER ESTES PROBLEMAS	- Nº DELEGADOS	%
- DESENVOLV. LUTA NA VILA (ORG., MOB., CONSCIENTIZAÇÃO)	76	43%
- REIVINDICANDO, SOLICITANDO AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS	38	21%
- ARTICULANDO COM OUTRAS AM'S E UAMPA	27	15%
- MANTENDO O QUE JÁ VEM FAZENDO (PRESSÃO, REIVIND., ORG.)	21	12%
- NÃO SABE/ NÃO RESPONDEU	20	11%
- NÃO PODE FAZER NADA/ DEPENDE DO GOVERNO	5	3%
PRINCIPAIS DIFICULDADES DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES	- Nº DELEG.	%
- FALTA RECURSOS FINANCEIROS, INFRA-ESTRUTURA, SEDE	57	32%
- FALTA DE PARTICIP. MORADORES, DESCRÉDITO AM	49	28%
- NÃO RESPONDEU/ NÃO SABE	34	19%
- CONSCIENTIZAR, ORGANIZAR, MOBILIZAR OS MORADORES	22	12%
- ACESSO, OBTER RESPOSTAS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS	21	12%
- FALTA DE TEMPO, DE CAPACITAÇÃO, DE LIDERANÇAS	17	10%
- DIRETORIA PATERNALISTA, CENTRALIZADORA, DIVERGÊNCIAS	11	6%
Fonte: FASE-POA, Pesquisa entre os delegados do III Congresso da UAMPA, Porto Alegre, Mimeo, 1988.		

Estes dados de opinião revelam problemas sérios para a continuidade da UAMPA enquanto entidade **representativa**, pois a maioria das respostas, tabuladas a partir de um questionário aberto, mostrava uma clara vinculação dos interesses dos delegados às questões mais próximas do quotidiano dos moradores das vilas. Além disso, as ações para a solução dos problemas são encaradas como tarefa a ser levada isoladamente pela própria vila. Problemas como a falta de democracia das diretorias das Associações de Moradores não eram considerados o mais importante a resolver, quando vimos que grande parte delas não havia sequer realizado assembleia para a escolha dos delegados. Por outro lado, do ponto de vista da relação com os poderes públicos, não há uma rejeição característica de uma situação de enfrentamento, como a que era insistentemente proposta pela direção da UAMPA, ao contrário, a maioria dos delegados tinha uma visão dos programas assistenciais (ticket do leite e outros) como sendo no mínimo razoáveis, achando que ajudavam na tarefa de levar adiante o trabalho da Associação. Contudo, queixavam-se os delegados da falta de participação dos moradores nas Associações e do descrédito destas entidades junto à comunidade. Embora não possamos ser excessivamente rigorosos com os dados sobre o número de associações que não apresentaram ata de assembleia e lista de presentes, pois sabemos da precariedade formal de muitas destas entidades e da dificuldade de cumprir estas tarefas mesmo nos congressos da CUT, estes dados de opinião indicam um refluxo dos movimentos comunitários em termos de capacidade de aglutinação e mobilização.

Este fosso que se aprofundava entre a direção da UAMPA e a realidade concreta das Associações de Moradores já havia sido percebido no II Congresso da entidade (1986):

"Tivemos também grandes dificuldades devido à não consolidação de um grupo de trabalho com toda a diretoria. Alguns diretores abandonaram o 'barco' logo no início e outros participaram pouco do trabalho de construção da entidade e do dia-a-dia da vida das associações. Com isso, ficamos com poucas pessoas para cumprir as tarefas de estruturação e fortalecimento da UAMPA."²³

Como reação, já em 1986, era proposta "a regionalização da UAMPA" (1ª Resolução, p. 13), na esteira da qual se enxergava a possibilidade de construir conselhos populares como embriões de um poder paralelo. Para articular este trabalho com o da UAMPA, propunha-se também a "criação do Conselho Intermediário da UAMPA, com dois representantes de cada articulação regional de associações (só Associações de Moradores participariam) que reúnam mensalmente com a diretoria, e incentivo à formação de coordenação nas articulações regionais." (Encaminhamento nº 1, p. 14). Também foi definida como tarefa a realização de um levantamento das prioridades regionais para o encaminhamento das lutas pela UAMPA. Para resolver os problemas de infra-estrutura propunha-se a "destinação pela Prefeitura, de uma sede para a UAMPA nos altos do Mercado Público ou em outro local central" (Questões gerais, nº

23. UAMPA, Relatório do II Congresso da UAMPA (25, 26 e 27 de julho de 1986), Porto Alegre, mimeo, 1986, p. 6.

1, p. 12), ao mesmo tempo em que tornava-se obrigatória a contribuição financeira das filiadas à UAMPA (esta obrigatoriedade seria revogada em 1988 e restabelecida em 1990).

A solução dos possíveis conflitos de poder entre a direção da UAMPA e o Conselho Intermediário era remetida pelo II Congresso para um regimento interno a ser elaborado. Em lugar do "respostismo", vigente até aí, propunha-se também um método de planejamento: *"As articulações regionais ou as associações em particular definem os temas que interessa debater e a diretoria da UAMPA com base nas prioridades do II Congresso (educação, habitação, transporte, saúde, segurança e direitos humanos), monta o plano de trabalho contendo os temas a serem trabalhados."*²⁴

Linhas gerais para um programa de trabalho neste sentido eram definidas, com a proposta de realizar seminários sobre determinados temas: organização dos movimentos (democracia, estruturação interna); lutas específicas (educação, moradia, transporte etc.); realidade do Município (estrutura e políticas da Prefeitura e Câmara de Vereadores, história etc.); realidade nacional e história do movimento popular. É possível sentir aí a contribuição que se propunham a prestar as entidades de assessoria CAMP e FASE-POA. Para uma entidade que sequer conseguia manter o seu dia-a-dia até 1986, as tarefas eram imensas e ficaram na sua maior parte irrealizadas. A tentativa de conquistar um espaço para o pla-

24. Idem, p. 15.

nejamento das ações foi derrotada pela falta pelo ativismo²⁵ e a entidade sucumbiu à dinâmica imposta pelos novos governos²⁶ municipal (a proposta dos Conselhos Municipais) e estadual (programas assistenciais). Já durante o II Congresso o principal esforço havia sido dedicado à construção de uma proposta para os Conselhos Municipais e o III Congresso seguiu na mesma trilha, abrindo os trabalhos com uma discussão sobre as políticas governamentais. Na avaliação sobre a UAMPA, o III Congresso praticamente repetia o que era um estado crônico:

"- A UAMPA não conseguiu inserir-se na dinâmica das AM's e não conseguiu ser um canal de aglutinação;

- Houve pouca participação das AM's na UAMPA;

- Faltou à UAMPA recursos humanos, infra-estrutura e um instrumento de divulgação, um jornal, um boletim;

- O desconhecimento do papel da UAMPA pelas AM's, o baixo nível de politização, a discriminação da UAMPA pelos órgãos públicos, a influência dos governos e sua política nas vilas são questões que

25. Alexandre Fortes, do Instituto Cajamar - SP, assim expôs esta questão do ativismo, que não era exclusiva de Porto Alegre: "(...) esta lógica da militância alucinada nos transformou muitas vezes em autênticos 'militontos' (...) ou em 'ETs' em relação aos valores do cotidiano da maioria da população. Vivíamos em função de uma revolução em marcha e julgávamos a 'ma-sa' apenas em relação ao nosso projeto, perdendo de vista muitas vezes elementos de resistência e valores populares reais sobre os quais nossa ação política precisa incidir. Não conseguíamos ver, nas palavras do historiador inglês E. P. Thompson, os homens e mulheres 'tanto como produtores do futuro quanto como consumidores de sua própria existência mortal'." - Alexandre Fortes, *Movimentos sociais no Brasil*, São Paulo, Instituto Cajamar (mimeo), 1992, p. 15.

26. Collares, em 1986, e Simon, em 1987.

explicam as dificuldades de implantação do trabalho da UAMPA."²⁷

O fato novo surgido no III Congresso foi a reação das "bases", que vetaram a chapa de consenso entre os partidos que havia sido montada com antecedência ao Congresso e forçaram uma recomposição, na qual a presidência da entidade saía do PT e passava para o PDT.

Embora no III Congresso mais uma vez fossem reconhecidas as debilidades da entidade, definia-se que "a estrutura da UAMPA deve permanecer como está"²⁸, adiando-se para outro momento a definição sobre a regionalização, coisa que até hoje ainda não se deu. Por trás desta discussão está a disputa nacional entre a ANAMPOS/PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES e a CONAM, entre a proposição de articulações plurais dos movimentos sociais (as articulações regionais hoje funcionando contam com a participação, além de Associações de Moradores, de CPMs, clubes de mães, escolas de samba, grupos de jovens, pessoas individualmente etc.) e o monopólio da representação por local de moradia pelas Associações de Moradores. Dentro da UAMPA, a "indefinição" sobre a regionalização na verdade é um eufemismo para a recusa em aceitar repensar a estrutura de organização das lutas comunitárias. Contudo, como até muito recentemente (1989) esta regionalização era muito frágil e desigual no território da cidade (praticamente só a Zona Norte e a Grande Cruzeiro tinham articulações fun-

27. UAMPA, *Relatório do III Congresso da UAMPA* (1988), Porto Alegre, mimeo, 1988, p. 2.

28. *Idem*, p. 4.

cionando), essa disputa não tinha bases concretas para se expressar. É sobretudo a partir da experiência do "Orçamento Participativo", com a "Administração Popular" (1989-1992), que essas articulações regionais plurais, ou conselhos populares, se desenvolvem de forma mais orgânica, apresentando um dinamismo e uma vida participativa muito mais densos que o desgaste e o centralismo da UAMPA poderiam proporcionar.

Progressivamente, algumas lideranças passaram a se conscientizar que não é mais possível atuar nos movimentos comunitários apenas como "turistas revolucionários", que era preciso um trabalho sério de dedicação ao aprofundamento da discussão dessas lutas mais imediatas enfrentadas pelos moradores das vilas populares, buscando entendê-las dentro de um cenário em que a gestão das políticas públicas deixa de ser monopólio dos técnicos e lobbies empresariais articulados nos governos e passa a ser um espaço de participação popular. É nesse sentido que podemos entender o aumento da demanda por assessoria técnica, para poder contrapor às políticas públicas governamentais alternativas que contemplem o ambiente construído pelos moradores, para se atuar no espaço legislativo com projetos que enfrentem questões estruturais como a especulação imobiliária e a exclusão popular, para construir formas de gestão popular.

"As pessoas já passaram por esse processo de ser utilizados por diversos partidos, diversos governos e chegaram a um ponto que estão avaliando que chegou a hora de que as próprias comunidades, na dis-

cussão política, tirando encaminhamentos, não dependendo do governo, mas sim levar a sua luta, que é um dever das comunidades e das entidades."²⁹

"Tudo aqui é feito pelo Conselho, até a tática é discutida lá dentro do Conselho, a gente não tem nem autonomia para tomar qualquer decisão isolada, para não melindrar ninguém e manter a nossa união. Qualquer fato novo a gente se comunica. A gente primeiro analisa, vê o que o pessoal acha, então toda a reunião que tem que decidir qualquer coisa, a gente chama a comunidade e discute junto. É por isso que eu estou há 11 anos nesse trabalho, por causa disto."³⁰

"A gente tem um calendário de reuniões mensais, como na semana passada foi a questão da saúde, um projeto de saúde para a região. No mês de junho a gente tem a discussão sobre a questão fundiária, em que vamos discutir o direito ao usucapião e direitos adquiridos. Dia 11 tem um seminário sobre regularização fundiária."³¹

"A gente quer ver um centro comunitário, por exemplo, ser gerenciado, dirigido pela população organizada, a gente quer ver uma escola, por exemplo, ser, ter um conselho dentro dela que envolva Asso-

29. Leci Matos (militante da região do Partenon), Entrevista ao autor, janeiro de 1991.

30. Vinícius Fagundes Almeida (militante da região da Grande Glória), Entrevista ao autor, fevereiro de 1991.

31. Hernani (militante da da Zona Leste), FASE-POA, Entrevista com o Conselho Popular da Zona Leste, Porto Alegre, mimeo, 1991.

ciação de Moradores, pais, alunos, professores, que possam dirigir essa escola e não apenas por uma diretora. Estamos trabalhando para que isso aconteça."³²

"A própria UAMPA, dizem que não têm gente pra fazer esse tipo de coisa, mas quando eles fizeram o IV Congresso, eles se mobilizaram e tinha 64 entidades presentes. Se houvesse vontade de mobilizar como houve de realizar este Congresso, a coisa funcionaria. Porque em 21 dias (...) foram poucas as entidades que não foram visitadas pela UAMPA. A questão é vontade política mesmo."³³

A avaliação da UAMPA feita no IV Congresso (1990) repetiria mais uma vez as lamentações dos congressos anteriores:

"A) Foi identificado pelos presentes no IV Congresso que a organização da UAMPA, na época, era deficiente e que havia poucos diretores trabalhando. Diante disso, o IV Congresso define que os novos diretores da UAMPA devem assumir efetivamente suas novas responsabilidades, sendo que deverá ser utilizado com rigor o estatuto contra os que não cumprem suas tarefas.

"B) O Congresso constata que muitas associações estão burocratizadas e não são democráticas, até

32. Renato, idem.

33. Marieta da Silva (militante da região da Grande Cruzeiro), Entrevista ao autor, dezembro de 1990.

porque muitas são criadas somente em cima dos programas assistencialistas do poder público."³⁴

Passados quase dois anos do IV Congresso, a UAMPA está praticamente reduzida aos diretores que são remunerados pela entidade, arrastando-se num processo de reforma estatutária que, prometido para 1991, parece que ainda vai permitir a prorrogação do mandato da atual diretoria até 1993.

Não obstante, do ponto de vista legal-institucional, com a Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990, a UAMPA foi reconhecida como entidade representativa oficial das Associações de Moradores, sendo que a recente regulamentação dos Conselhos Municipais pela Câmara de Vereadores (Lei Complementar nº 267) ainda lhe confere o papel de arbitrar a escolha dos representantes populares das várias regiões para participar nestes Conselhos³⁵. Para seu reconhecimento como sujeito da cidade, é de fundamental importância que os movimentos populares conquistem o acesso ao espaço formal da política, mas não se pode cair no esquematismo de confundir os movimentos com as organizações que buscam dirigi-los. Assim como os movimentos cobram do Estado a sua democratização e

34. UAMPA, *Relatório do IV Congresso da UAMPA* (1990), Porto Alegre, mimeo, 1991, p. 3.

35. Inadvertidamente ou não, o prefeito e os vereadores colocaram uma camisa de força nos movimentos populares em Porto Alegre, ao vincular a sua representação a uma entidade específica. A situação é preocupante, na medida em que, por exemplo, a proposta de reforma dos estatutos da UAMPA reduz de 25% para 5% o quórum mínimo para as reuniões do Conselho Deliberativo, que passaria a ser o órgão encarregado da eleição dos conselheiros municipais. Como o número de filiadas está ao redor de 300, podemos ter o caso de apenas 15 Associações de Moradores virem a indicar os representantes do conjunto das regiões da cidade.

submissão à soberania popular, também as suas entidades organizativas começam a ser cobradas.

Burocratizada e esvaziada, a UAMPA é hoje, entretanto, reconhecida como representante legal das associações comunitárias em vários espaços institucionais. Trata-se de uma conquista dos movimentos e ao mesmo tempo de aprisionamento institucional. A entidade que surgiu para socializar a prática do enfrentamento é hoje "enfrentada" pelos novos formatos organizativos que rompem com o monopólio da representação por local de moradia atribuído às Associações de Moradores: os embriões de Conselhos Populares e os movimentos temáticos. Na medida em que estas novas dinâmicas expressam uma ruptura mais profunda, com a cultura delegativa que dava sustentação àqueles formatos tradicionais, através do sistema de plenárias abertas a toda a população³⁶, a legitimidade deixa de ser um atributo meramente legal para ser uma construção real permanente. Dentro deste horizonte em construção, entidades como a UAMPA só tem dois caminhos: (1) reconstruir-se radicalmente em novas bases, abandonando a pretensão ao monopólio da direção dos movimentos populares urbanos e estruturando-se em torno de princípios e não por critérios burocráticos de pertencimento, ou (2) simplesmente ir desaparecendo aos poucos, empenhando ano a ano seus créditos políticos arduamente conquistados.

36. Os moradores de algumas regiões inclusive estão formando comissões por rua, como é o caso do Partenon.

O contrário disso, ao que tudo indica fora do cenário de possíveis da presente conjuntura, seria o retorno ao "comunitarismo de Estado" típico dos anos 50 (irmão gêmeo do atrelamento dos sindicatos ao Ministério do Trabalho), em que o Estado é o único sujeito ativo e as Associações de Moradores por ele reconhecidas ou mesmo constituídas gravitam ao seu redor, mediando demandas.

ANEXO 1

Diretorias da UAMPA.

Gestão 83/84-86: - Dados oficiais não disponíveis. O presidente era Waldir Bohn Gass.

Gestão 86-88: - Waldir Bohn Gass (presidente/Bairro Santa Tereza), Maria Doralina C. da Silveira (vice-presidente/Jardim Itu), Antônio Matos (vice de habitação/Campo da Tuca), Atilio Dengo (vice de divulgação/Vila IAPI), Luís Paulo Ramos (vice de relações sindicais/Beco do Adelar), Celso Luís M. Vieira/Jardim Vila Nova), Adair Maria Villanova (vice de saúde/Cristal), Antônio Mara Loguércio (vice de segurança e direitos humanos/Bairro Santo Antônio), Paulo Guarnieri (primeiro secretário/Cidade Baixa), Eliana Martins (segunda secretária/Nova Brasília), Tomaz Acosta (primeiro tesoureiro/Parque São Sebastião), Marlene Escobar Salim (segunda tesoureira/A. J. Renner), Heriberto Back (presidente do Conselho Deliberativo/Estrada dos Alpes), José Valdir (vice-presidente do Conselho Deliberativo/Nova Gleba), João Alberto Rosa (secretário do Conselho Deliberativo/Linha do Tiro Federal), Fernando Camarano (titular do Conselho Fiscal/Jardim Itu), Jorge Iansen (titular do Conselho Fiscal/Vila do Respeito), Deoclides Almeida (titular do Conselho Fiscal/Morro da Cruz), Antônio Paulo Elias (suplente do Conselho Fiscal/Unidos da Paineira), Antônio Rodrigues (suplente do Conselho Fiscal/Parque Belém Novo), Jorge Alves (suplente do Conselho Fiscal/Cruzeiro do Sul).

Gestão 88-90: - Paulo Guarnieri (presidente/Centro), Marlene Escobar Salim (vice-presidente/A. J. Renner), Maria Doralina C. da Silveira (primeira secretária/Jardim Itu), José Maia (segundo secretário/Coima), Fernando Camarano (primeiro tesoureiro/Jardim Itu), Glaci Almeida Abadie (segunda tesoureira/Jardim Bento Gonçalves), Ademir Castro (vice de habitação/Vila União), Elton Castro (vice de divulgação/Parque dos Maias), Waldir Bohn Gass (vice de educação/Morro Santa Tereza), Pedro Augusto (vice de transportes/Beco João Paris), Eva Polly da Silva (vice de saúde/Vila Farrapos), Joel Soares (vice de direitos humanos/Jardim Renascença), Gilberto Paiva (vice de esportes, cultura e lazer/Glória), Antônio Prado (presidente do Conselho Deliberativo/Santo Antônio), Jorge Almeida (vice-presidente do Conselho Deliberativo/Vila do Respeito), Avani Keller (secretária do Conselho Deliberativo/Vila Farrapos), Antônio Matos (titular do Conselho Fiscal/Campo da Tuca), João Antônio Dias (titular do Conselho Fiscal/Vila do Estaleiro), Waldemar Severo (titular do Conselho Deliberativo/Condor e Dona Iris), Antônio Silva (suplente do Conselho Fiscal/Cefer I), Pedro Custódio (suplente do Conselho Fiscal/Lomba do Pinheiro).

Gestão 90-92: - Paulo Guarnieri (presidente/Centro), Virgílio Aurélio (vice-presidente/Santa Rosa), Erotides Júnior (vice de habitação/Lami), Paulo Burmeister (vice de educação), Omar Silveira (vice de esportes, cultura e lazer), Flávio J. Hellmann da Silva (vice de transporte/Vila Nova), Rosângela Torres (vice de saúde), Giovani Lizardo (vice de divulgação), Anderlan Azambuja (vice de direitos humanos), Pedro da Hora Diar (primeiro secretário), Glacie Abadie (segunda secretária/Jardim Bento Gonçalves), Balduino Muller (primeiro tesoureiro), Luiz Antônio Padilha (segundo tesoureiro).

V. AÇÕES HEGEMÔNICAS E MOVIMENTOS POPULARES URBANOS.

Uma educação pela pedra: por lições;
para aprender da pedra, freqüentá-la;
captar sua voz inenfática, impessoal
(pela de dicção ela começa as aulas).
A lição de moral, sua resistência fria
ao que flui e a fluir, a ser maleada;
a de poética, sua carnadura concreta;
a de economia, seu adensar-se compacta:
lições da pedra (de fora para dentro,
cartilha muda), para quem soletrá-la.

João Cabral de Melo Neto

Introdução

A conjuntura inicial dos anos 80, que apresentava um bloco anti-autoritário em ação, tendeu a fazer transbordar a ação dos movimentos comunitários para muito além do que se devia ao seu dinamismo próprio. Lutas pela permanência na terra, pela regularização fundiária, pelo saneamento e pelo acesso aos serviços urbanos ganharam, na visão de determinadas lideranças, a dimensão de um enfrentamento

direto ao Estado Capitalista. Quando o bloco anti-autoritário começa a se dissolver e ampliam-se os espaços de participação política, os movimentos populares urbanos são obrigados a se confrontarem com os seus limites internos. A história da UAMPA, que analisamos no capítulo anterior, expressa esta conjuntura do ponto de vista organizativo. Neste capítulo, pretendo descrever esta conjuntura, para Porto Alegre, do ponto de vista do padrão de participação política.

O objetivo deste capítulo é situar o caminhar dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, na segunda metade dos anos 80, a partir da sua interação com as ações governamentais do PMDB e do PDT (no governo do Estado e na Prefeitura Municipal, respectivamente) e a partir dos espaços de superação da crise estratégica experimentada por estes movimentos.

Para explicar o desenvolvimento deste processo, serão analisados neste capítulo quatro situações: (1) a elaboração e o processo de votação de projeto de lei criando os Conselhos Municipais, com participação majoritária dos movimentos comunitários, no governo Collares; (2) a ocupação por mais de 100.000 pessoas, no início do Governo Simon, em 1987, de mais de 20.000 imóveis desocupados em fase de conclusão de sua construção; (3) a emergência dos movimentos de luta pela moradia (setoriais) e de uma nova proposta de unificação dos movimentos sociais, a PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES, além da multiplicação, publicização e articulação

de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e (4) o amadurecimento da luta pela Reforma Urbana, a partir do processo constituinte.

Estas ações são entendidas aqui enquanto ações de legitimação e, no limite, enquanto ações hegemônicas, na medida em que eram propostas, cada governo a seu modo, formas de interação com as classes subalternas visando a sua integração ao meio urbano. Na leitura que Portantiero faz de Gramsci:

*"Ação hegemônica seria aquela constelação de práticas políticas e culturais desempenhadas por uma classe fundamental, através da qual consegue articular sob sua direção outros grupos sociais, mediante a construção de uma vontade coletiva que traduz tais interesses corporativos, parcialmente sacrificados, em favor de interesses universais."*¹

O conceito de ação hegemônica é um desdobramento do conceito de hegemonia, útil aqui por permitir dar conta da conjuntura fluída dos anos 80, em que uma série de processos foram tentados ou esboçados para a reconstrução do Estado e da gestão econômica, sem que nenhum tenha se consolidado. Dentro da noção ampliada de hegemonia que vem sendo defendida neste trabalho, não é possível pensar ações hegemônicas unicamente no âmbito do Executivo ou da estrutura

1. Juan Carlos Portantiero, "Notas sobre crise e produção de ação hegemônica", *Cultura e Política*, CEDEC, nº 8, p. 60.

jurídico-parlamentar, elas implicam necessariamente, e principalmente, uma construção que se desenvolve no terreno das organizações da sociedade civil. Neste sentido, distinguem-se das ações de simples legitimação, que não implicam uma articulação real e orgânica na sociedade. Não obstante a ênfase dada por Gramsci ao laço ético-político implicado na construção de uma hegemonia, é primeiramente no terreno do mercado capitalista que as classes subalternas são integradas à sociedade e educadas para a absorção dos valores dominantes. Isto significa, muito claramente, que uma solução hegemônica não é apenas uma solução de articulação político-cultural, mas sim, conjuntamente, uma solução econômica. Pertencer à sociedade, identificar-se positivamente com um conjunto de relações sociais, pressupõe a possibilidade concreta de realizar os seus valores economicamente, isto é, na produção e apropriação dos seus recursos. Uma sociedade que desenvolve mecanismos para a integração política e cultural dos cidadãos, mas que os exclui economicamente é uma sociedade em crise e uma nova hegemonia aí só é possível com a reconstrução ou transformação da economia. Caso contrário, não estaremos falando de hegemonia e sim de dominação política ou ideológica².

Embora não seja objeto deste trabalho discutir o processo de constituição das classes capitalistas no Brasil, convém definir alguns pressupostos para o estudo das relações do PMDB e do PDT com as classes subalternas em Porto

2. Para uma análise da hegemonia também enquanto ação econômica vide: José Luis Coraggio, *Ciudades sin rumbo*, Quito, Ciudad/Siap, 1991.

Alegre. Inicialmente, não se pode considerar este Município como uma Cidade-Estado grega. As ações dos partidos nesta cidade estão entrelaçadas indissolúvelmente com os níveis estadual e federal, porém não existe o partido nacional das classes dominantes, existem opções partidárias que variam a cada momento e para cada região. A crise social dos anos 80 no Brasil é uma crise nacional, de esgotamento de um determinado padrão de relação Estado/Sociedade e, mais especificamente, Estado/Economia, mas existem particularidades locais que constituem os laboratórios de soluções mais globais e que se viabilizam em função de certos acúmulos de forças, seja do ponto de vista da acumulação capitalista, seja da perspectiva da organização das classes subalternas. Em termos de interesse de classe, como veremos na análise da atuação do PMDB e do PDT em Porto Alegre, na segunda metade dos anos oitenta, não há grandes diferenças entre o que estas opções representavam no âmbito nacional e em Porto Alegre. Na verdade, há uma progressiva indiferenciação entre estes partidos, divididos apenas pelo viés com que aderem ao mesmo receituário (o ajuste recessivo). Naquilo que aqui interessa, ou seja, a capacidade articulatória de determinadas propostas entre os movimentos populares urbanos, o que se pode dizer, com relação ao funcionamento dos partidos na capital gaúcha é que existe uma maior distribuição das propostas políticas no tecido da sociedade. Existe uma ampla rede de entidades na sociedade civil portoalegrense, com uma história que não começou ontem e que funcionam como uma espécie de filtro, de duplo sentido, das propostas políticas existentes.

Uma relação de caciquismo, por exemplo, típica de outras regiões do país e de algumas cidades do interior do Rio Grande do Sul, em que a ligação líder / massas é direta e não mediata, dificilmente seria viável em Porto Alegre. A legitimação de uma figura teria que passar por uma persistente negociação com uma infinidade de interesses socialmente organizados. Isso não se resolve só com espaço nos meios de comunicação, pressupõe um número grande de quadros, pressupõe um partido relativamente organizado para dar uma certa coerência à ação destes quadros, o que significa na prática a inviabilidade do caciquismo. Figuras como Brizola são tão caciques quanto Lula, são expressões de uma condensação de forças num determinado sentido. Aliás, o que a experiência dos anos 80 mostrou, pelo menos para Porto Alegre, é que relações de dominação política a partir do Estado, sem contemplar essa malha social, têm escasso poder de legitimidade. Vide, por exemplo, o que ocorreu com os governos Simon e Collares no governo do Estado a partir do confronto com o magistério³. Embora grande parte das organizações comunitárias da cidade tenha na origem uma matriz trabalhista, não é correto derivar daí uma tutela, uma adesão passional, em função das propostas do PDT. Uma prova disso é a eleição de Olívio Dutra, do PT, para prefeito em 1988.

3. Ao tratarem as lutas pela democratização da Escola Pública como ameaça ou crise de governabilidade, ambos os governadores recorreram à autoridade como chefe do Executivo para impor soluções de cima para baixo e acabaram derrotados politicamente na discussão pública promovida pela comunidade escolar (pais, alunos e profissionais de educação) na sociedade. Simon tentou impor o QPE (Quadro de Professores por Escola), com o remanejamento forçado de professores, e Collares vem impondo o Calendário Rotativo, obrigando os alunos a se distribuírem entre três opções de ano letivo, em sistema de rodízio.

Quanto à efetividade de uma ação hegemônica estatal, o pressuposto aqui é de que é possível fazer uma separação entre ações hegemônicas das classes dominantes e ações hegemônicas das classes subalternas, como aliás já foi salientado de certa forma na parte inicial deste trabalho. Ainda conforme Portantiero:

*"As classes dominantes o são porque consolidaram a sua unidade no Estado; a sua história é já uma história estatal. As classes subalternas, no entanto, enquanto não se tornem Estado - recorda Gramsci - terão uma história entrelaçada com a sociedade civil, como 'função desagregada e descontínua' da história da sociedade civil."*⁴

Embora Gramsci tenha pensado o conceito de hegemonia como uma estratégia para a revolução, como uma articulação que se constrói de baixo para cima, da sociedade para o Estado, supressora das contradições de classe e limitada pela sua vigência na realidade objetiva do capitalismo, é possível admitir a existência de uma ação hegemônica que se desenvolve para a permanente reconstrução da sociedade de classes, restrita às próprias contradições engendradas pelas relações aí dominantes. Na medida em que uma parte dos movimentos populares urbanos, sobretudo os comunitários, são fortemente impregnados pelo "paradigma estatal" (ou seja, pela idéia de que o Estado, por ser responsável pela garan-

4. Juan Carlos Portantiero, op. cit., p. 60.

tia dos direitos sociais, é o "produtor da sociedade"), há aí uma chave para a interação positiva com as políticas governamentais que respeitem as reivindicações populares.

Como procurarei demonstrar, as ações dos governos Collares na Prefeitura (86-88) e Simon no Estado (87-90) tinham efeitos contraditórios sobre os movimentos populares urbanos. De um lado, os movimentos perderam muito daquele seu caráter contestatório que haviam adquirido a partir do final dos anos 70, na medida em que a interlocução governamental, quer do PMDB ou do PDT, era dotada de um poder de barganha muito grande, não apenas em função do poder estatal de executar obras e ofertar serviços, mas pelo fato de que uma parte significativa das lideranças destes movimentos era vinculada a estes partidos, o que tendia a amenizar os conflitos e a trazer as discussões para fora das Associações de Moradores, para os espaços institucionais criados para o processamento de parte das demandas destes movimentos. Por outro lado, os movimentos, neste processo, atraídos pelo discurso participacionista, foram obrigados a redimensionar os seus formatos organizativos e as suas estratégias, o que deu margem não apenas a organizações com uma outra cara, como permitiu fazer com que os movimentos populares urbanos avançassem de um patamar reivindicativo para um patamar propositivo, o que se evidenciou sobretudo a partir do processo constituinte. Neste sentido, os movimentos populares urbanos, passam a expressar não apenas as lutas comunitárias que se dão a partir de um local (bairro, cidade), mas também as lutas em torno de determinados temas, aglutinando um con-

junto diferenciado de sujeitos, como as lutas por habitação, transporte, ensino público e gratuito, reforma urbana etc.

Embora relativamente temporão, o processo político-eleitoral no Rio Grande do Sul cumpriu um ciclo virtuoso na perspectiva da transição do regime autoritário, pois evoluiu-se de governos ligados ao regime militar para governos mais progressistas e mesmo de esquerda, o que marca uma linha de continuidade que ainda não foi interrompida, diferentemente do que ocorreu no nível federal e nos demais estados.

Em 1982, nas eleições para governador, não houve condições de acordo entre os partidos de oposição ao regime militar e saiu vitorioso o candidato do PDS, Jair Soares. Somente em 1987 tomará posse o primeiro governador "oposicionista", Pedro Simon, do PMDB. Mas em 1986, para a prefeitura da capital, já havia sido eleito Alceu Collares, do PDT, na primeira eleição direta para prefeito das capitais pós-64. Em Porto Alegre, o PT, apesar de ter grande penetração junto à população organizada (sindicatos, Associações de Moradores), teve apenas um vereador eleito e reeleito de 1982 até 1989, Antonio Hohfeldt, jornalista e professor universitário. Em 1988, contudo, o PT elegeu não apenas o prefeito Olívio Dutra como uma expressiva bancada de 9 vereadores (num total de 33)⁵. Em 1990, foi eleito Alceu Collares para o governo do Estado.

5. Nas eleições de 1992, o PT aumentou para 10 vereadores a sua bancada (a maior da Câmara).

Ambos os partidos antes opositoristas, PMDB e PDT, nos governos estadual e municipal, investiram bastante na articulação das organizações de moradores em torno de seus projetos de governo e mesmo político-eleitorais. O governo Simon, com apoio federal (Governo Sarney), teve na SEHAC (Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária do Governo Federal) e na LBA (Legião Brasileira de Assistência) os seus principais centros de ação junto às Associações de Moradores e entidades comunitárias em geral, através de programas de distribuição de leite (via tickets), mutirões comunitários, fornecimento de documentos (identidade, título, registro de entidades etc.), caminhões de venda de alimentos a preços supostamente mais baratos e outros. Estes programas legitimavam lideranças governistas nas entidades comunitárias e tinham o efeito de bloquear parcialmente o discurso de enfrentamento ao Estado anteriormente vigente.

Contudo, seria incorreto atribuir ao PMDB apenas um viés oportunista na utilização do discurso participacionista. Para o governo Simon, a participação aparecia como um misto de acesso aos serviços ofertados pelo Estado e estímulo à co-participação através do trabalho em regime de mutirão (como no caso do Projeto João-de-Barro, de construção de moradias) ou da co-responsabilidade pela efetivação de uma dada política (como no caso da distribuição do ticket do leite pela Associação de Moradores). A cidadania é entendida apenas enquanto cidadania social, sendo ignorada sua di-

menção política. O famoso "resgate da cidadania" é o direito aos serviços urbanos e sociais. A decisão sobre as políticas a serem adotadas e o momento de sua adoção permanece monopólio do partido no governo e de seus técnicos, mas espera-se que os movimentos populares se solidarizem com as ações implementadas e contribuam com o seu trabalho voluntário para a sua efetividade e eficácia.

Não se pode atribuir também a este discurso participacionista do PMDB uma unidade e coerência lineares. Assim como havia espaço para o viés oportunista, havia também propostas mais sérias de incorporação da participação popular em outros níveis. No governo Simon, os setores que avançaram mais nesta perspectiva foram os da saúde e da educação. Também deve ser mencionada a forma de encaminhamento do programa Fala Favela, em 1988, quando se permitiu que as comunidades das vilas votassem suas prioridades para a aplicação dos recursos disponíveis, numa antecipação do que viria a ser mais tarde, na gestão do PT na Administração Municipal, a experiência da participação popular no orçamento. O setor de saúde beneficiou-se dos movimentos de saúde em nível nacional e, através do SUS (Sistema Único de Saúde), foi incorporada a participação dos usuários e trabalhadores de saúde na definição de prioridades para a aplicação dos recursos e gestão do sistema no âmbito municipal. A partir desta orientação conquistada no nível federal, pela pressão dos movimentos de saúde, sobretudo em São Paulo, institucionalizaram-se em Porto Alegre, em 1987, numa articulação entre governo estadual e governo municipal, a CIMS (Comissão

Interinstitucional Municipal de Saúde)⁶ e as CLIS (Comissões Locais de Saúde), organizadas por região da cidade, com a participação de trabalhadores em saúde e usuários do sistema.

Num momento em que os movimentos comunitários discutiam com o governo municipal uma fórmula para a implantação de conselhos municipais por setor das políticas públicas, como veremos mais adiante neste capítulo, a CIMS e as CLIS tornaram-se um exemplo prático de como isto poderia ser viabilizado. Mais ainda, as CLIS, ao serem organizadas por região, contribuíam para a emergência ou o amadurecimento conforme o caso, dos conselhos populares ou articulações regionais de entidades comunitárias, tanto por serem já forma-

6. Pelo regimento interno da CIMS-POA, de 04 de agosto de 1987, "A Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde, CIMS, é a instância local de planejamento, gestão e acompanhamento das Ações de Saúde, incluindo as Ações Integradas de Saúde, no Município de Porto Alegre." Integram a CIMS, um representante de cada uma das instituições conveniadas (INAMPS, Ministério da Educação, Secretaria Estadual de Saúde e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, Ministério do Trabalho e Ministério da Saúde), três representantes de cada CLIS (atualmente são dez em Porto Alegre: CLIS 1 - Ilhas, Humaitá-Navegantes; CLIS 2 - Jd. Leopoldina, Sarandi, Vila Santa Rosa e Parque dos Maias; CLIS 3 - Cavalhada, Camaquã, Ipanema, Tristeza e Cristal; CLIS 4 - Grande Cruzeiro, Glória, Vila dos Comerciantes e Azenha; CLIS 5 - Jd. Itú-Sabarã, Coimma e imediações do Hospital Conceição; CLIS 6 - Partenon, São José, Volta da Cobra, Santa Catarina, Murialdo, Morro da Cruz, São Judas Tadeu e Santa Maria; CLIS 7 - Vila Bom Jesus, Mato Sampaio, Vila Jardim e Morro Santana; CLIS 8 - Floresta e Centro; CLIS 9 - Restinga, Belém Velho, Belém Novo e Vila Nova; CLIS 10 - Lomba do Pinheiro, Vila Esmeralda, Tamanca, Mapa, Viçosa, Santa Catarina e São Pedro), na proporção de um técnico para dois usuários, um representante de cada categoria profissional dos trabalhadores em saúde (médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, auxiliares de enfermagem, odontólogos, farmacêuticos e bioquímicos, nutricionistas e veterinários) e mais um representante de cada uma das seguintes entidades: CGT, CUT, UAMPA, Associação de Hospitais do RGS, Comissão de Saúde da Câmara de Vereadores, Hospitais Filantrópicos (com convênio com o INAMPS) e Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Porto Alegre. De um total de 54 membros, que se reúnem quinzenalmente, mais da metade são representantes de usuários diretos e de entidades de trabalhadores.

das num desenho físico-territorial próximo ao recortado pelos movimentos comunitários como por exigir destes mesmos movimentos uma política de intervenção articulada nestes espaços.

No caso da educação, por pressão da comunidade escolar organizada (CPERS - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul e Associação dos Círculos de Pais e Mestres), o governo do Estado aceitou a eleição de diretores de escola e, em 1990, esteve a ponto de sancionar a Lei que regulamentaria o Conselho Estadual de Educação, com participação majoritária da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários), mas a pedido do novo governador eleito (Collares), Simon optou por adiar a decisão para o próximo governo, o qual terminou por reverter os avanços conquistados neste plano, ao cassar o mandato dos diretores de escola eleitos e adiar indefinidamente a regulamentação do Conselho Estadual.

Do ponto de vista que aqui nos interessa, a relação destas políticas governamentais com os movimentos comunitários ou, mais amplamente, com os movimentos populares urbanos, estes espaços na área da saúde e da educação tiveram uma repercussão diferenciada conforme o nível hierárquico da estrutura organizativa. Para as articulações regionais e para as Associações de Moradores, estas políticas foram significativas em alguns momentos e regiões, mas para as organizações de representação cidadina como a UAMPA, a PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES e a FRACAB, estas polí-

ticas foram desconsideradas. O grande eixo destas entidades, com relação às políticas governamentais, esteve na discussão dos programas assistenciais do governo Sarney e na elaboração de propostas para o projeto de Lei dos Conselhos Municipais na gestão do PDT na Prefeitura de Porto Alegre.

Em entrevista concedida em 1991, Soraya Côrtes, então ocupando cargo de confiança na Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social (SMSSS), no governo do PT, faria uma crítica a este descaso, elogiando a maturidade do "movimento" que participa atualmente das CLIS e da CIMS:

*"Existe uma coisa que é uma desconfiança, em alguns setores da esquerda, quanto a esta coisa da participação institucional. E o discurso que existe é muito da coisa de manipulação, que seriam sempre espaços de manipulação, Agora, dependendo de como ele é constituído, de sua história, da própria força do movimento, ele não se torna um espaço de manipulação."*⁷

A participação nas CLIS e na CIMS, num primeiro momento ficou restrita às "donas de casa", aos usuários diretamente afetados e aos trabalhadores em saúde, com reivindicações pontuais e imediatas, como a necessidade de melhoria do atendimento, o cumprimento do horário de trabalho por parte dos médicos, a construção de um novo posto de saúde, o

7. FASE-POA, *Entrevista com técnicos da SMSSS em cargos de confiança*, Porto Alegre, mimeo, janeiro-1991.

aumento do número de ambulâncias etc. É só a partir de 1989, com o respaldo da Administração Popular, que questões mais amplas de política de saúde passarão a ser contempladas, como a construção de uma política de medicina preventiva, a reavaliação dos convênios com os hospitais privados e a fiscalização popular da aplicação dos recursos através da CIMS.

Que este tipo de política, no seu início, não mexesse mais diretamente com as organizações de cúpula dos movimentos populares urbanos, não é de estranhar, dado o quadro que descrevemos no capítulo anterior para a UAMPA. Uma reação mais efetiva só foi provocada por aquelas políticas que mexiam diretamente com a estrutura organizativa dos movimentos na sua base, sobretudo no caso das Associações de Moradores. Políticas de oferta direta ou indireta de bens e serviços sempre foram, com entusiasmo ou não, aceitas pelos setores populares. São raros os casos de recusa pura e simples deste tipo de política e, em geral, estes raros casos não conduziram a um final feliz para os seus protagonistas.

Foi o caso, por exemplo da Associação de Moradores da Santa Rosa, que durante parte do governo Sarney teve uma direção cujos dirigentes eram vinculados ao PT. Houve uma tentativa de recusar a política de repasse do ticket do leite e, na eleição seguinte, a diretoria foi desbancada justamente em função desta postura, sendo a distribuição do ticket do leite imediatamente assumida pela nova direção, vinculada ao PDT. Em 1987, para uma avaliação da interação destas políticas assistenciais com as Associações de Moradores,

a FASE-POA fez uma pesquisa nas duas regiões onde desenvolvia um trabalho de assessoria, em que os movimentos populares eram tidos como os mais "politizados e organizados" da cidade: Zona Norte e Grande Cruzeiro. Eram as duas únicas regiões que mantinham viva uma articulação intervilas. A pesquisa visava subsidiar o trabalho da equipe da FASE e a discussão com um pequeno grupo de lideranças. Trata-se de um trabalho não publicado e que apenas levanta dados, sem apresentar conclusões. Porém, ele é útil não apenas para se avaliar o peso desta interação dos movimentos com as políticas governamentais, como também para uma avaliação do volume de atividade das Associações de Moradores.

Na Zona Norte (Santa Rosa/Sarandi)⁸, das treze Associações de Moradores pesquisadas, doze eram repassadoras do ticket do leite, sendo que a 13ª apenas não o fazia em função de sua precariedade organizativa. Como este tipo de tarefa sempre acaba reunindo uma pequena multidão na associação, é interessante observar que a maior parte delas aproveitava a ocasião para outras atividades, como palestras, filmes, assembléias e avisos. Além disso, três Associações de Moradores promoviam a distribuição do "sopão", duas distribuíam também rancho, duas agasalho, uma fazia a distribuição de refeições diárias para crianças e três desenvolviam mutirão para a construção de creche ou sede (com apoio dos programas do governo federal). Na Grande Cru-

8. FASE-POA, *O movimento comunitário na região Santa Rosa/Sarandi*, Porto Alegre, mimeo, julho-1987.

zeiro⁹, a situação não era diferente. Das vinte e duas AMS pesquisadas, dezoito entregavam o ticket do leite. Destas, três aproveitavam para fazer reunião e confeccionar roupas para gestantes e bebês. Além disso, três confeccionavam acolchoados, uma preparava e distribuía o "sopão", uma distribuía recursos para a compra de remédios e de material escolar e uma ainda, confeccionava e entregava o passaporte do idoso. A grande atividade de costura pode ser explicada por uma maior presença, com sub-sede, da Fundação Sul-Riograndense de Assistência Senador Tarso Dutra (FUNDASUL), vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado.

Se por um lado estes dados indicam uma vinculação estreita com a política assistencialista vigente nos diferentes níveis governamentais, eles precisam ser comparados com a intensa atividade das Associações de Moradores em outros níveis, como o reivindicativo e o organizativo. Na Zona Norte, por exemplo, onze Associações de Moradores mantinham reuniões regulares, semanais (4), quinzenais (4) ou mensais (3), duas AMS tinham representantes por rua ou setor da vila, duas tinham comissão de obras ou urbanização, três AMS tinham departamento feminino ou clube de mães ligado a elas, cinco tinham departamento de esportes funcionando e quatro tinham departamento social (festas). Na Grande Cruzeiro, para pegarmos um outro aspecto, duas AMS possuíam boletim de divulgação próprio, quinze AMS faziam a divulgação passando de casa em casa e apenas cinco não faziam divulgação regular

9. FASE-POA, *O movimento comunitário na região da Grande Cruzeiro do Sul*, Porto Alegre, mimeo, julho-1987.

de nenhum tipo. No plano reivindicativo, as principais demandas se situavam no saneamento básico e na regularização fundiária, sendo encaminhadas na maioria das vezes através de contatos das diretorias com os órgãos públicos, sendo realizadas assembléias com os moradores quando necessário. No extenso leque de reivindicações de bens e serviços não se encontrava nenhuma referência, sequer indireta, a uma maior participação nas decisões dos órgãos públicos. Este tipo de reivindicação só aparecia num tipo de organização mais intermediária, como a articulação regional, que descreveremos mais detalhadamente no próximo capítulo.

A participação só aparecia como questão a ser enfrentada quando se tratava de falar das dificuldades internas das Associações de Moradores, onde apareciam o "comodismo" de alguns dirigentes, as "divisões partidárias", o "descrédito" das diretorias, a falta de "consciência comunitária" e a "falta de capacitação". Todos estes aspectos aparecem pelo negativo, como expressão do que se entende como uma falta de união. A comunidade é cheia de divisões ("os partidos", "os que não querem nada com nada", "os oportunistas", "os incompetentes") e estas divisões atrapalhavam o trabalho comunitário, que precisaria não só de consenso mas de trabalho conjunto de todos. Neste sentido, a associação dos moradores é entendida como uma associação para a promoção de melhorias na vila e para a integração social de seus moradores, o que não significa que as reivindicações não possam ser radicalizadas, quando não atendidas. Embora a situação de carência possa muitas vezes ser perce-

bida como fruto de uma ordem social injusta, a solução desta situação passa prioritariamente por fazer o Estado assumir as suas responsabilidades. O acesso à cidade é um direito de todos os cidadãos e cabe ao Estado assegurá-lo. Neste visão, não é de modo algum contraditório que todas as ações que este Estado venha a fazer no sentido da distribuição de bens e serviços sejam bem-vindas.

O que os governos Collares e Simon fizeram não foi nada mais do que reforçar este princípio educativo, ameaçado no final dos anos setenta e início dos oitenta pela ação dos movimentos regidos pela prática do enfrentamento, que recusavam as políticas dos governos autoritários, as quais racionalizavam tecnocraticamente as demandas populares a partir de cálculos abstratos e não a partir das suas necessidades vividas. Como vimos anteriormente, os governos autoritários também procuraram satisfazer demandas, só que o fizeram principalmente na base do total desrespeito pelos sujeitos populares, considerados como objeto e não como interlocutor. Foi principalmente aí que falhou sua busca de hegemonia. E é nesse sentido que podemos entender porque a participação praticamente não aparece mais como reivindicação em 1987, porque nos governos Collares e Simon o Estado volta a ser aquela mão protetora dos pobres, pelo menos aparentemente. Ao repassar para as Associações de Moradores a coresponsabilidade por um conjunto de políticas assistenciais, as Associações de Moradores se tornavam executoras dessas políticas, integravam-se subordinadamente aos setores de onde elas eram ditadas, que no limite eram os partidos no

governo estadual e municipal. Lembremos que em 1988, por conta deste "comunitarismo de resultados", embora PMDB e PDT não tenham conseguido impor uma chapa própria para a diretoria da UAMPA, no III Congresso da entidade, em 1988, o PT foi obrigado a abrir mão da presidência e a ter um peso menor numa chapa de composição, feita às pressas com certos setores do PDT (linha prestista). "Há um processo de co-optação das associações pelo governo, através de programas paliativos como o Fala Favela e a distribuição do leite", denunciava Waldir Bohn Gass¹⁰.

O que há a explicar aqui não é, entretanto, os detalhes da reconstituição deste princípio educativo que confere ao Estado a tutela sobre a sociedade civil. Isto já é velho e conhecido. O que há a explicar é por que isto não deu certo no tempo, por que estas políticas não tiveram fôlego e rapidamente se dissolveram lealdades partidárias que se julgavam mais fortes. As classes subalternas endureceram neste processo, ficaram mais desconfiadas e iniciaram um auto-questionamento. Concepções arraigadas foram abaladas, principalmente no que se refere a uma certeza que se tinha quanto à supostamente inesgotável capacidade do Estado para resolver os problemas sociais.

10. Zero Hora, 18-07-1988.

**O processo de discussão dos Conselhos Municipais
no Governo Collares (1986-1988)**

O fato de Collares propor a reestruturação dos Conselhos Municipais não era a rigor nenhuma novidade. Eles já estavam incorporados à estrutura do Executivo Municipal deste a Lei Orgânica de 1962, que previa conselhos por setor da Administração. Com a Lei Orgânica de 1971 eles passaram a ser considerados órgãos de cooperação com o governo municipal (Art. nº 92) e pela Lei 3607/71 foram criados então os Conselhos da Administração de Pessoal, Transportes Urbanos, Turismo, Saúde e Bem-Estar Social, Contribuintes, Compras e Plano Diretor. Os membros seriam nomeados pelo prefeito e, no caso das entidades públicas, classistas e de contribuintes, seriam escolhidos a partir de uma lista tríplice. A Lei estabelecia também que o Executivo Municipal teria representação de metade mais um dos membros. Em 1979 foram reconhecidas também as entidades comunitárias, estabelecendo-se a participação de quatro representantes destas entidades no Conselho do Plano Diretor, escolhidos a partir de assembleias de Associações de Moradores por região da cidade. Estes conselhos tinham um caráter meramente consultivo, mas havia também conselhos de caráter deliberativo, nas autarquias municipais: DMLU, DMAE e DEMHAB. Nestes casos, o presidente destes departamentos era automaticamente considerado o presidente do conselho, com poder de veto sobre as suas decisões. E caso o veto fosse derrubado, cabia ao prefeito, em última instância tomar a decisão final.

Não é difícil entender que o regime militar tivesse a preocupação em criar estes Conselhos, visto que não havia eleições para prefeito das capitais e através destas estruturas os diversos setores do empresariado podiam obter uma representação direta dentro do Executivo. Esta representação corporativa, organicista, lembra também o Estado Novo, onde o espaço legislativo com base no sufrágio universal era de certa forma substituído pela representação "direta" das principais corporações de interesses, o que, aliás, era expressão do padrão de cidadania regulada vigente. Que o regime militar, portanto, retomasse esse tipo de iniciativa, propondo-se organizar a sociedade, é compreensível, mas que o Governo Collares, do PDT, acenasse com uma proposta deste tipo numa conjuntura de reconstrução da institucionalidade democrática, merece uma reflexão mais detalhada.

A novidade maior no caso do projeto do PDT foi a incorporação dos movimentos comunitários também como elaboradores dessa proposta, divulgada amplamente pelo candidato Collares em 1985. A explicação que parece mais plausível reside na necessidade do PDT recompor organicamente suas bases populares. Embora recebendo uma adesão difusa de parte destes setores, em parte devido à própria tradição do trabalhismo nas instituições representativas dos trabalhadores, o PDT havia perdido o controle sobre o seu elo principal, que eram os sindicatos. Seja pela ruptura promovida pelo regime militar, seja pela iniciativa das próprias classes trabalhadoras que passaram a recusar a tutela do Estado

sobre os sindicatos a partir do final dos anos 70, o PDT enfrentava nos anos 80 uma crise de identidade junto aos trabalhadores organizados. Um dos elos que ainda lhe restava era junto às Associações de Moradores, trabalho que havia desenvolvido desde os anos 50. Por outro lado, por ser um setor aparentemente menos politizado, viabilizaria supostamente uma vinculação direta com o partido no governo.

Collares elegeu-se com 46% dos votos válidos e já no início de 1986, logo após a sua posse, promoveu a primeira audiência pública com a participação de clubes de mães, Associações de Moradores e da UAMPA¹¹. Devido às pressões e constrangimentos enfrentados nesta primeira reunião, o prefeito decidiu partir para um outro tipo de tática: as reuniões por região da cidade, que seriam organizadas pela Prefeitura, pela UAMPA e pelos quatro representantes comunitários no Conselho do Plano Diretor. Para efeito desta representação comunitária a cidade foi dividida em quatro grandes regiões: sul, norte, leste, oeste. As primeiras reuniões envolveram um número significativo de entidades (50 entidades em média por região). Nestas reuniões, o Executivo Municipal apresentou uma proposta de reformulação dos Conselhos Municipais. Em abril de 1986 foi realizado um seminário municipal para a discussão e reelaboração desta proposta. Compareceram ao evento 104 entidades comunitárias, sendo 84 Associações de Moradores. Neste encontro definiu-se que, ao contrário do que propunha o Prefeito, os conselhos não deve-

11. Conforme Maria Suzana de Souza Moura, *Limites à participação popular na gestão da cidade*, Porto Alegre, PROPUR/UFRGS (tese de mestrado), 1989.

riam chamar-se populares e sim municipais; definiu-se também que o mandato do conselheiro seria revogável, decisão polêmica que dividiu o plenário; ao mesmo tempo propôs-se que as entidades comunitárias tivessem 60% da representação em cada conselho, ficando 30% para as associações profissionais e sindicatos e 10% para o Executivo.

Ficou estabelecido também que a representação comunitária se faria a partir da reunião de Associações de Moradores em cada região e não através da participação de todas as entidades comunitárias (clubes de mães, círculos de pais e mestres, associações comunitárias esportivas, recreativas, religiosas e culturais¹²).

Este tema do monopólio da representação comunitária reivindicado pela UAMPA precisa ser melhor aprofundado. Por que é que se colocava tanta ênfase numa única estrutura de nucleação: a Associação de Moradores? Como se a UAMPA fosse uma central dos movimentos populares, todas as entidades comunitárias deveriam se subordinar a ela:

"Considera-se entidade comunitária: todas as entidades do Movimento Comunitário filiadas à UAMPA

12. A representação dos clubes de mães e CPMS, no projeto da UAMPA, era prevista apenas enquanto entidades de classe em apenas dois conselhos, saúde e educação, respectivamente, ocupando as vagas destinadas à representação de corporações de interesse, ou seja, não podendo preencher nenhuma das doze vagas dos movimentos comunitários em cada conselho.

(União das Associações de Moradores de Porto Alegre)."¹³

"Consideramos que os clubes de mães, os CPMS e demais entidades específicas devem somar forças com a Associação, que é a entidade máxima dos moradores de uma vila, bairro ou conjunto habitacional."¹⁴

Como lembra Zaniratti, em Porto Alegre:

"(...) as organizações de massa, são inúmeras, só não são de massas. Nós temos várias organizações e nenhuma delas é uma referência de massa. Não me refiro ao movimento sindical; mas às Associações de Moradores e outras organizações similares. E isto é um problema sério, porque, existindo uma Administração Popular, ela vai estabelecer uma relação com as organizações de massa; só não vai encontrar massa nessas instâncias; e aí caímos no vazio. O outro problema é que essas instâncias, pelo menos em Porto Alegre, trazem em si uma herança histórica marcada pelo velho. São as Associações de Moradores criadas no Brasil na época do populismo (década de 30), fundamentadas no clientelismo, assistencialismo, paternalismo. Os últimos governos, principalmente o Governo Sarney,

13. Artigo 7º, parágrafo 1º, p. 2, do Ante-Projeto de Lei Complementar elaborado pela UAMPA para a criação dos Conselhos Municipais.

14. UAMPA, *Comentários sobre o Ante-Projeto de Lei da Prefeitura que trata dos Conselhos Municipais*, Porto Alegre, mimeo, 1986, p. 2.

conseguiram , sem dúvida nenhuma, reforçar todos estes 'ismos'."15

Era artificial querer impor por lei o monopólio das Associações de Moradores na representação por local de moradia, justamente num momento em que os sindicatos, pelo menos os filiados à CUT, questionavam a unicidade sindical e o atrelamento ao Estado. Ao contrário da CUT, por exemplo, que exige um determinado tipo de compromisso político para a filiação de um sindicato, a UAMPA exige apenas um compromisso burocrático. O próprio desenvolvimento posterior dos movimentos comunitários iria impor um outro tipo de solução, como já mencionamos no capítulo anterior. As articulações regionais, tal como funcionam hoje, não articulam apenas Associações de Moradores, mas grupos culturais, clubes de mães e mesmo profissionais de saúde ou educação com atuação na região. Muitas destas articulações utilizam o que vem sendo chamado como "sistema mexicano", a organização através de plenárias populares, abertas, onde todos votam e podem ser votados e de onde se tiram comissões para o encaminhamento deste ou daquele assunto, sem necessidade de esperar que a direção da Associação de Moradores mude, ou decida assumir, geralmente na figura de seu presidente, determinada luta.

Há aí, de fato, uma confusão entre organização e movimento. Se organização é movimento basta tomá-la para dirigir o movimento. Não por outro motivo, o grosso da atuação

15. José Augusto Zaniratti, "Um rótulo sem conteúdo", in *Os Conselhos Populares na Atualidade*, Porto Alegre, FASE/CAMP/Fundação Wilson Pinheiro-RS, maio-1990, p. 6.

da diretoria da UAMPA é arbitrar eleições em Associações de Moradores, tornando-se seus dirigentes especialistas em fórmulas eleitorais e de estatutos, o que pode explicar também o seu envolvimento quase total na discussão de um modelo institucional para os Conselhos Municipais na gestão Collares. Enquanto o conteúdo de cada Conselho passava sem maiores problemas, era questão de vida ou morte definir se os conselhos teriam ou não poder deliberativo, se a UAMPA teria maioria ou não.

O argumento "técnico" era de que só a Associação de moradores representaria o conjunto dos interesses de uma vila ou bairro, enquanto as outras entidades representariam sempre os interesses particulares de um grupo, como no caso das mulheres ou dos jogadores de futebol. Na verdade, essa priorização das Associações de Moradores expressava uma política de atuação. Primeiramente, supunha-se que as AMs representariam o setor mais combativo das vilas, por fazerem reivindicações e não se dedicarem apenas a "alienantes" tarefas culturais ou recreativas. Em segundo lugar e decorrente disso, principalizava-se a relação com o Estado. Por conta desta concepção, desprezava-se uma série de instâncias de participação da vida comunitária, potencializadoras de uma ação comunicativa e de um caráter de massa para as lutas populares. Não é de estranhar que a estratégia ou tática do enfrentamento tenha sido derrotada também aí, pois foram raras as Associações de Moradores que abandonaram a interação com o cotidiano da vida nas vilas e abriu-se "de graça" para os setores políticos mais conservadores o espaço de ação no

campo da cultura e da economia popular. As festas, os momentos de catarse coletiva e também as políticas de geração de renda e emprego foram deixadas pela "esquerda" para o PDS, o PFL e os partidos ditos populistas. Como a ação destes partidos neste terreno tinha um viés nitidamente conservador, reprodutor das relações de dominação e clientela, passava-se a tomar este espaço da cultura e do cotidiano como um espaço perdido para a luta pela transformação social. Felizmente, o bom senso da maior parte dos setores populares permitiu uma interação mais positiva com estes espaços.

Em junho de 1986 ocorreu o segundo seminário, que contou com um menor número de participantes. Por pressão da Prefeitura, impediu-se a manutenção das Associações de Moradores, via UAMPA, na condução do processo, como ocorrera no seminário anterior. Mas resultou das discussões a formação de uma comissão paritária com representantes da Prefeitura e da UAMPA para a elaboração de um ante-projeto de lei. Contudo, essa comissão viria a ter um funcionamento precário e as diferenças entre os dois atores acabaram conduzindo à elaboração de dois projetos, um defendido pelo Executivo Municipal e outro pela UAMPA. Estes projetos foram levados para apreciação nas regiões em agosto de 1986 e em setembro, numa reunião com representantes das quatro regiões foram votados os pontos polêmicos, quais sejam: (1) a denominação (municipal ou popular); (2) o caráter (consultivo ou deliberativo); (3) a revogabilidade do mandato do conselheiro e (4) o pagamento de jeton. A redação final ficou por conta da

Prefeitura e o projeto foi encaminhado para a Câmara de Vereadores em janeiro de 1987.

Os desafios colocados para a UAMPA eram muito grandes. Para uma entidade que até então tinha como objetivo o confronto com o Estado, a situação de co-autor de um projeto de lei junto com o governo municipal era bastante complicada. Por mais que as avaliações das lideranças comunitárias enfatizassem a necessidade de manter a autonomia do "movimento", a adesão parcial ao projeto do Executivo conduzia a uma sobreposição de discursos: enfrentamento/participação.

"A força motora, a base das transformações é a organização dos setores que sofrem a exploração, no caso, a exploração capitalista. Ninguém faz nada por ninguém. Portanto, o que o Movimento Comunitário espera de uma administração municipal é que ela ajude a reforçar o mesmo. Se ela se propõe pôr em prática um PROGRAMA POPULAR, que queira mexer nas questões mais centrais da exploração capitalista (terra, lucro...) ela necessita do PODER POPULAR, sólido, articulado, capaz de grandes mobilizações. Poder popular não atrelado a ela, mas autônomo, inclusive, com força e liberdade para empurrar para frente a emperrada máquina administrativa municipal, por natureza, favorecedora das classes dominantes.

"Cremos que passa por aí o critério de análise do governo Collares, que evidenciará até que ponto o prefeito e sua equipe, e o PDT como um todo, tem como objetivo final a real transformação dessa sociedade opressora e a conseqüente construção do socialismo sem exploradores e nem explorados."¹⁶

Como continuar utilizando o discurso de enfrentamento ao Estado e ao mesmo tempo aceitar operar dentro dele? Como ver nos conselhos municipais propostos por Collares uma perspectiva de transformação social dentro daquela lógica de tomada do poder? E, por outro lado, como não ver e não valorizar justamente o que havia de positivo, a possibilidade de ampliar os espaços de participação dentro dessa sociedade? O repto ou a administração contribui para a transformação socialista ou precisa ser desmascarada, não deixa de expressar um certa confusão entre movimento, partido e governo. Uma avaliação mais madura sobre a perspectiva de uma maior democratização dos diversos setores da Administração Municipal para a qual os Conselhos Municipais realmente poderiam apontar só foi surgir após a derrota do Projeto de Lei do Executivo na Câmara de Vereadores no final de 1987 e após a vitória do PT para o governo municipal nas eleições de 1988, quando as assessorias ligadas aos movimentos comunitários assumem essa virtualidade e os conselhos municipais e também os populares são inscritos na Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1990, dentro do entendimento de que os conselhos po-

16. Waldir José Bohn Gass, *A UAMPA e o momento político atual*, Porto Alegre, mimeo, s.d., p. 2.

pulares são um espaço de organização autônoma dos movimentos populares e de que os conselhos municipais são espaços de democratização e descentralização da administração pública.

Não obstante, havia uma preocupação real com a democratização do poder público municipal em 1986. Era o primeiro governo eleito em mais de 20 anos e as expectativas eram enormes. Um fato significativo é que, durante todos estes meses de discussão do projeto, os interlocutores foram quase que exclusivamente governo e UAMPA. Nem os outros partidos, com exceção do PT, nem os sindicatos se interessaram pela discussão. Pelo lado do PT, que na época era direção na UAMPA, não havia, como já ressaltamos em outra parte, uma política para os movimentos comunitários. A necessidade de dar uma resposta diferenciada ao governo Collares foi enfrentada, inicialmente, através do recurso a discussão sobre os sovietes, daí a briga pra distinguir entre os conselhos do Collares (Municipais) e os populares (embriões de um poder paralelo). Contudo, como um número expressivo de Associações de Moradores resolveu participar dessas discussões e assumir a idéia de uma gestão participativa do poder público municipal, era preciso responder também com propostas neste nível.

Na justificativa do Projeto de Lei enviado por Collares à Câmara de Vereadores, havia curiosamente uma avaliação negativa das instituições clássicas da democracia representativa:

"Os parlamentos, os partidos e a classe política, com raras exceções, tem comportamento elitista conservador e imediatista. Essa é uma das causas da sua insensibilidade para com os sofrimentos, as angústias, as aflições do povo, desequilíbrios sociais e desníveis regionais e, principalmente, as anacrônicas e desajustadas estruturas da administração pública brasileira. Esse é um fenômeno universal. A democracia representativa, na sua prática apresenta falhas e defeitos que precisam ser corrigidos."¹⁷

O projeto incorporava parcialmente várias das reivindicações apresentadas pela UAMPA, tais como a representação majoritária de representantes comunitários (12 conselheiros dos 21 que cada conselho teria), a revogabilidade do mandato dos conselheiros e o caráter deliberativo da maioria dos conselhos (caso um veto do prefeito a uma decisão de um conselho fosse derrubado no próprio conselho ficaria a decisão final para a Câmara de Vereadores, que precisaria de maioria de 2/3 para derrubar definitivamente o veto do prefeito naquele conselho). Ficaram de fora apenas o monopólio de escolha dos representantes comunitários pelas Associações de Moradores, o não pagamento de jeton e o nome de Conselhos Municipais, pontos reivindicados pela UAMPA. Uma análise mais detalhada do Projeto de Lei poderia até mostrar que havia outros limites colocados à participação popular, mas a

17. PMPA - Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Governo Alceu Collares), *Conselhos Populares: o Povo no Governo*, Porto Alegre, PMPA, s.d. (Cartilha - documento não paginado).

questão essencial não passava por aí. Ao se preocuparem em obter maioria nos conselhos e em lhes dar um caráter deliberativo, as lideranças comunitárias descuraram do principal, da efetividade e do conteúdo destes conselhos. Como perceberia posteriormente Heriberto Back, militante comunitário das regiões Glória e Grande Cruzeiro:

"1ª falha: estes conselhos não precisam de aprovação da Câmara para funcionar. Deviam ter começado a funcionar por vontade do prefeito em comum acordo com as comunidades. A aprovação da Câmara é importante para que o próximo prefeito não possa acabar com os conselhos. Uma idéia só é boa quando é experimentada, Democracia só se faz fazendo... Uma boa idéia é construída no caminho. Este caminho democrático não se faz com uma lei. A lei tem que vir depois, para regulamentar, disciplinar e tornar permanente uma idéia que já aprovou na prática.

"2ª falha: são muitos conselhos, muita participação comunitária e nenhuma proposta, nenhum projeto que as comunidades tenham a gerência e o comando dos projetos dentro de sua comunidade. Isto é, a prefeitura grande não respeita as prefeituras pequenas que são cada comunidade.

"Vamos trocar em miúdos: são muitos conselhos. Bastaria na realidade um só grande conselho: o conselho do planejamento e orçamento. Isto é, o povo decidir onde é aplicado o dinheiro do Municí-

pio. Isto se faz no orçamento. E planejamento, isto é, o povo disciplinar a ação dos diferentes órgãos da prefeitura. Hoje cada um atua por si, sem coordenação, sem entrosamento, e na maioria das vezes as diferentes secretarias do Município são transformadas em currais eleitorais de vereadores ou candidatos a vereador. (...).

"Povo no governo não é mandar representantes nas secretarias de governo, povo no governo é o povo ter o governo de sua própria comunidade."¹⁸

Esta fala é expressiva de um tipo de consciência desenvolvida pelos movimentos comunitários. Primeiramente, salta aos olhos a preocupação com o governo da comunidade local (bairro ou vilas) e um certo descaso para com a "prefeitura grande", a não ser na hora de repartir o orçamento. Este tipo de postura será analisado mais adiante, quando falarmos do conselho do orçamento, desenvolvido na gestão do PT. Em segundo lugar, há a preocupação com o conteúdo: conselhos para discutir o quê? O que cada comunidade ganhará indo lá? A participação em si não é considerada um valor, a menos que esteja vinculada com alguma política concreta para as comunidades. Isto ajuda a explicar o progressivo esvaziamento das discussões sobre os conselhos convocadas quer pela Prefeitura, quer pela UAMPA. Embora a administração do PDT não seja o objeto central deste estudo, é importante salientar que este apelo aos movimentos comunitá-

18. Heriberto Back, *Participação comunitária: o povo no governo com os conselhos municipais*, Porto Alegre, mimeo, s.d., p. 1.

rios, apesar de não ter resultado na criação de nenhum conselho, teve um efeito prático bastante preciso: conteve durante praticamente todo o primeiro ano do governo Collares ações mais agressivas dos setores populares, mesmo com as diversas secretarias municipais operando praticamente sem recurso financeiro algum. Este tipo de tática seria repetido no governo estadual a partir de 1991, com a proposta de criação dos conselhos regionais de desenvolvimento, até hoje, 11 de novembro de 1992, ainda no papel. A mesma "sorte" não teve o governo Simon, cujo partido, o PMDB, não demonstrara interesse em abrir espaços de participação neste nível - a não ser para algumas das políticas sociais (saúde, assistência) -, tendo sido saudado no início de 1987 com um processo massivo de ocupações de conjuntos habitacionais semiconcluídos, terrenos urbanos e rurais e greves amplas no setor do funcionalismo, sobretudo professores.

Como Collares cedia na maior parte das questões referentes aos Conselhos Municipais, a UAMPA sentiu-se vitoriosa e só foi perceber o fato como manobra protelatória no final de 1987, quando muitos dos próprios vereadores do PDT votaram contra o projeto.

Para o líder da bancada do PFL, Raul Casa, os Conselhos suprimiriam "os poderes Legislativo e Executivo, eleitos como instrumentos legais de se administrar uma cidade"¹⁹. Conforme Hermes Dutra, Vereador do PDS, havia o

19. Luciano Peres, "Câmara rejeita os conselhos populares", *Diário do Sul*, 1º-12-1987.

risco de "uma possível instrumentalização política do partido do governo através dos Conselhos" e, além disso, "as entidades de bairro que formariam os Conselhos não têm compromisso com a cidade, mas com o local que representam, e não são fiscalizadas no seu aspecto eleitoral. Meia dúzia de pessoas, que trabalham e se esforçam nestas entidades, poderiam eleger representantes nos Conselhos"²⁰. Conforme Cleon Guatimozim, vereador do PDT, contrário ao projeto, a preocupação era também com quem exerce a liderança nessas associações de bairro, "o PT, a CUT e a CGT pegam tudo (os cargos) e vão levar para o radicalismo (a administração)"²¹. Numa argumentação mais elaborada, o Vereador André Forster, do PMDB, achava a proposta "interessante, mas pode ser falaciosa", na medida em que os Conselhos seriam calcados no Executivo, "operando em cima de uma estrutura que é a continuidade da anterior"²².

Embora a principal motivação dos vereadores que votaram contrariamente ao projeto se devesse a cálculos eleitorais e ao receio de perderem o espaço de mediadores das demandas populares, havia também uma preocupação com o que poderia ser um "alargamento" do Executivo sobre a sociedade. Não era de graça que o Prefeito Collares preferia chamar os Conselhos de Populares, ao invés de Municipais, pois havia uma ação no sentido da absorção da população no âmbito

20. Artur Pinto, "Câmara resiste a Conselho Popular", *Diário do Sul*, 16-01-1987.

21. Margaret Dornelles, "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.

22. Artur Pinto, "Câmara resiste a Conselho Popular", *Diário do Sul*, 16-01-1987.

do PDT, confundido com a máquina municipal. No DEMHAB, por exemplo, havia sido criada a figura do "fiscal de vila", sendo designados cabos eleitorais para a função em cada vila, com o papel de interlocutores junto à Administração e o poder de fiscalizar obras, podendo inclusive interrompê-las. Nas palavras do próprio Collares:

*"Em cada canteiro de obras há um morador credenciado pela Prefeitura para interromper o andamento dos trabalhos, caso a construção não esteja seguindo o cronograma estabelecido, os padrões definidos. Já tivemos a interdição de uma obra na Zona Norte, devido à empreiteira utilizar material de qualidade duvidosa, quando a Prefeitura estava pagando pelo de primeira."*²³

Para o Secretário de Governo, Valdir Fraga, a chamada "Comissão do PDT", que fazia a articulação destes fiscais, formada pelos órgãos de ponta da Prefeitura, ou seja, os órgãos que prestavam serviços diretamente à população, principalmente através do programa "Mutirão nas Vilas"²⁴,

23. Charles Soveral, "Prefeitura acelera projeto de mutirões (Apesar dos benefícios, moradores temem que se trate apenas de uma estratégia eleitoreira)", *Zero Hora*, 03-07-1988.

24. O Programa "Mutirão nas Vilas" iniciou já em 1986. No início consistia na ação conjunta de moradores com algum órgão da Prefeitura para a realização de obras na sua vila. Os moradores entravam com trabalho voluntário e mais uma contribuição em dinheiro, o que fez com que algumas lideranças mais críticas o apelidassem de "mentirão". A partir de 1987 há uma reformulação, principalmente em função da reação dos moradores de determinadas vilas e da derrota eleitoral do PDT nas eleições de 1986, vencidas pelo PMDB. Mutirão passa a significar, então, não mais o emprego do trabalho voluntário dos moradores, mas a ação conjunta de diversos órgãos da Prefeitura, durante dez ou quinze dias, de forma concentrada numa área específica, respondendo às questões mais emergenciais da população. A partir de 1988, foi incor-

"na prática, é a antecipação de um conselho popular dentro do partido", devendo estes fiscais atuarem como "ouvidores"²⁵ do Prefeito nos bairros e vilas. Lembremos que as eleições de 1986 haviam sido ganhas pelo PMDB e que se acumulava uma pressão muito grande sobre o desempenho do governo do PDT. Como reação: "Na estratégia do partido, está incluída a reativação dos núcleos de base da capital, funcionando um em cada Secretaria (de governo)"²⁶.

As eleições de 1988 alteraram o perfil da Câmara de Vereadores, aumentando as bancadas do PT (9 Vereadores) e do PDT (14 vereadores) e os Conselhos Municipais, com este nome mesmo, foram inscritos na Lei Orgânica Municipal, aprovada no início de 1990. Posteriormente, em fevereiro de 1992, os Conselhos foram regulamentados pela Lei Complementar nº 267, de autoria do Vereador Vieira da Cunha, do PDT. Esta lei contempla as reivindicações da UAMPA que haviam sido negadas por Collares em 1986, tais como a arbitragem exclusiva da UAMPA na eleição dos conselheiros comunitários, o monopólio das Associações de Moradores sobre esta representação, a redução do número de conselhos e a inclusão de um Conselho do Orçamento, ficando de fora apenas o pagamento de "jeton" aos conselheiros, que acabou preservado (a UAMPA era contra originalmente). Coincidentemente, a direção da

porada também, como resposta ao Fala Favela do Governo Sarney, a proposta de que os moradores escolhessem as obras que queriam ver executadas, sugerindo-se a sua organização em conselhos por região. A Prefeitura, dentro dos seus limites orçamentários, fazia uma triagem e executava o que julgava "viável".

25. Margaret Dornelles, "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.

26. Margaret Dornelles, "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.

UAMPA, hoje, 1992, "hegemonizada" pelo PDT²⁷, vem adiando sob pretextos variados a realização de eleições para a renovação da diretoria da entidade (ao que parece serão realizadas apenas em 1993) e, ao mesmo tempo, está tentando reformular os seus estatutos, propondo a redução do quorum das reuniões do CONDEL (Conselho Deliberativo) da UAMPA, de 25% para 5% das filiadas. Registre-se que a este Conselho Deliberativo competiria promover a eleição dos conselheiros comunitários para os Conselhos Municipais.

De fato, o PDT buscava recompor suas bases de sustentação, mas o fazia de modo organicista e não orgânico. Forçava o enquadramento da sociedade dentro do partido para depois dizer que a sociedade já havia feito a sua opção, confundindo Estado e partido, público e privado, partido e sociedade civil. Porém, ao contrário do pré-64, em que as organizações populares eram pautadas pelo desenvolvimento estatal, nos anos 80, em Porto Alegre, as entidades comunitárias vinham de um processo de enfrentamento com o Estado, mesmo que dentro de uma postura de súditos indignados. Ao propor este atrelamento, o governo Collares obteve um certo êxito, mas provocou em muitos casos o efeito contrário, com a população aceitando as obras mas recusando a clientelização.

27. Até 1986, a UAMPA era dirigida principalmente por militantes petistas; até 1988 o PT ainda permanece com a maioria dos cargos, mas já não se pode falar em predomínio de suas posições; após 1988, o cargo de presidente passa para o PDT e o PT passa a ser progressivamente subordinado pelo conjunto dos outros partidos presentes na direção, processo que se consolida a partir sobretudo do IV Congresso (1990).

Na vila Nova Gleba, na Zona Norte, por exemplo, em 1987, a Administração Municipal negociou com seus apoiadores na vila a construção de uma igreja e de uma creche no terreno originalmente destinado para uma praça. Através de sua Associação, os moradores fizeram um ato de protesto contra estas obras, com centenas de pessoas abraçando a praça, pois não haviam sido consultados sobre as suas prioridades²⁸. Na Vila Tronco, na Grande Cruzeiro, o DEMHAB negociou com a população a urbanização de parte da vila, o que implicaria a reacomodação de alguns moradores. Porém, o diretor do órgão aproveitou a oportunidade para oferecer espaço na vila para pessoas de fora também, indicadas por ele. Antônio Rodrigues, da Associação Comunitária Amigos do Seu Sete, denunciava que o diretor do DEMHAB não mantinha diálogo com os moradores: *"Ele pensa que a vila é dele"*. O "participativo" diretor reagiu às críticas desqualificando o líder comunitário como *"um imbecil, que faz apenas política partidária e que está preocupado com a possibilidade de que acabe a miséria na vila, o que o deixaria sem atuação"*²⁹. Na vila Maria da Conceição, na região do Partenon, a queixa era com o mutirão realizado pela Prefeitura, que não havia cumprido o acordado, ficando somente durante uma semana, com quatro dias de chuva. Além disso, *"durante o Mutirão a Prefeitura colocou mais sete professoras e depois que os trabalhos terminaram elas foram embora"*³⁰. Na Zona Norte, numa área contígua à vila União, a Associação de Moradores desta vila organizou uma ocupação em julho de 1986, com 42 famílias, ex-

28. "Nova Gleba faz protesto e abraça a praça", *Zero Hora*, 19-11-1987.

29. "Vila tronco reclama do DEMHAB", *Zero Hora*, 21-01-1988.

30. "Na Maria da Conceição moradores frustrados", *Zero Hora*, 15-10-1986.

pulsas quase que imediatamente, de forma violenta, pela Brigada Militar e pelos funcionários do DEMHAB. O material de construção que os ocupantes vinham reunindo há tempo foi em grande parte destruído. Na avaliação de Paulo Elias, da UAMPA, a situação foi "péssima, pois seguem usando os mesmos sistemas usados nos últimos 20 anos, quebrando coisas, mettendo o pé. Isso que nós estamos numa democracia" e segundo Ademir Castro, da referida Associação de Moradores, houve traição por parte do PDT: "Chegou a hora daqueles candidatos que vêm aqui pedir voto mostrarem que estão nos apoiando na luta pela terra, que, no Brasil, nunca existiu na prática"³¹.

Estas críticas não eram privilégio do governo Collares, também o PMDB e mais tarde o PT receberiam este tipo de desafio permanente. Com relação ao Fala Favela, por exemplo, do Governo Sarney, na Vila Cruzeiro, em 1988, os moradores se dispunham a aproveitar os benefícios do programa, conforme Osmar da Costa, então presidente da Associação de Moradores da vila: "A gente vai dançar conforme a música, vai acreditar fazendo que não acredita (...). Pode vir tudo que é candidato, que o meu povo vai tomar o que pode, em obras, mas não vai fechar com ninguém"³². Já na Administração do PT, além das críticas feitas quanto à incapacidade da Prefeitura responder inicialmente às demandas, também foram feitas denúncias quanto ao método de trabalho de alguns departamentos. O DEMHAB, por exemplo, chegou a ser chamado

31. "SMAM e DEMHAB retiram posseiros no Sarandi", Zero Hora, 10-07-1986.

32. "Aplicação do programa provoca desconfiança", Zero Hora, 31-07-1988.

de "SNI dos pobres"³³, dado o seu poder de antecipar-se às tentativas de ocupação (a diretora do órgão, Lires Marques, havia participado da direção da FRACAB e conhecia o modo de agir dos movimentos), sabendo a hora e o local e colocando os seus funcionários e a Brigada Militar de prontidão.

As ocupações e o Governo Simon (1987-1990)

No início de 1987, mais particularmente nos meses de abril e maio, ocorreu um processo massivo de ocupações de conjuntos habitacionais apenas parcialmente ocupados e/ou concluídos.

CONJUNTOS HABITACIONAIS OCUPADOS			
LOCAL	Nº UNIDADES	CONJUNTO	Nº PESSOAS
Alvorada	2.040	11 de Abril	10.200
Canoas	6.236	Guajuviras	31.180
Porto Alegre	4.800	Ruben Berta	19.400
Cachoeirinha	1.694	G. Esperança	8.480
Alvorada	107	João Pessoa	535
Alvorada	308	Jd. P. Alegre	1.540
Alvorada	25	Algarve	125
Porto Alegre	1.304	Pq. Maias II	6.520
Gravataí	739	M. do Vale III	3.695
Porto Alegre	1.112	Leopoldina II	5.060
Porto Alegre	446	F. Ferrari	2.230
Porto Alegre	300	Humaitá	1.500
Porto Alegre	36	J. Lindóia	180
Gravataí	800	M. do Vale I	4.000
Alvorada	1.600	Umbu	8.000
TOTAIS	20.449		102.245
Fonte: <i>Teto e Chão</i> ³⁴ , São Paulo, Ano II, nº 4, junho-1988. (dados obtidos diretamente junto aos movimentos de ocupação e entidades de apoio).			

33. "SNI dos pobres", *Zero Hora*, 08-06-1989.

34. Órgão informativo do MDF (Movimento de Defesa do Favelado, Região Episcopal Belém - São Paulo).

Segundo dados da METROPLAN³⁵, 52,3% destas famílias de ocupantes tinham renda inferior a 3 salários mínimos e 55,3% residiam anteriormente em moradias alugadas. Este fato político marcou o início do Governo Simon. Entretanto, ao contrário de um confronto com forças repressivas, a resposta não foi a expulsão pura e simples, mas a abertura de um campo para a negociação política.

Este processo tem sido explicado sobretudo a partir de fatores econômico-estruturais: a perda do poder aquisitivo da população, a inconsistência das políticas habitacionais para atender a população com renda inferior a três salários mínimos e o padrão segregador de apropriação do espaço urbano. Segundo dados do IBGE, os itens alimentação e transporte superaram a inflação em 1986 e 1987.

ANO	INFLAÇÃO ACUMULADA	ALIMENTAÇÃO NO ANO	TRANSPORTE NO ANO	ALUGUEL NO ANO
1982	97,87%	92,72%	105,51%	84,68%
1983	179,19%	224,30%	140,32%	89,00%
1984	203,27%	201,14%	208,35%	119,18%
1985	228,04%	240,15%	206,66%	138,06%
1986	57,96%	59,72%	167,61%	97,09%
1987	365,96%	336,48%	522,15%	974,33%

Fonte: IBGE

Lembremos também que das 2.900.000 de unidades habitacionais produzidas pelo BNH até 1980, apenas 10% foram para famílias com renda até 3 salários mínimos. Por outro

35. Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN), *Amostra sobre conjuntos habitacionais ocupados, Porto Alegre, METROPLAN, 1987.*

lado, nos grandes centros urbanos, com a expansão do capital imobiliário, alavancada pelo sistema financeiro da habitação, havia se abandonado progressivamente a produção de lotes urbanizados, reduzidos a uma pequena oferta em áreas cada vez mais distantes da cidade.

"Nessa nova fase de funcionamento do mercado imobiliário, cujo segmento mais dinâmico é o da moradia, não são apenas agentes isolados - proprietários de glebas, intermediários, empresas loteadoras, etc. - que intervêm no sistema de parcelamento e venda da terra e na edificação. Empresas incorporadoras, que operam praticamente em todas as etapas - compra do terreno, obtenção de financiamento, contratação de serviços de engenharia, de construção e de comercialização final -, controlam o processo de 'produção' da habitação. O setor imobiliário atua articulado ao setor financeiro. O SFH, através de seus agentes e por meio de linhas específicas de crédito, financia as obras de urbanização (instalação de infra-estrutura básica), a construção e a venda de moradia."³⁶

Este processo terminou por colocar a maior parte do estoque de áreas urbanas na mão do setor financeiro. O acesso à casa própria ficou restrito ao Sistema Financeiro da Habitação, que excluía a maior parte da população em

36. Otilia Beatriz K. Carrion, "Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua região metropolitana", *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 10, nº 2, 1989, pp. 238-239.

função da renda exigida, o que "estruturalmente" teria gerado uma situação explosiva. No plano conjuntural, agregava-se a esta explicação econômica o desencanto da população com o fim do Plano Cruzado e o conseqüente descongelamento do preço dos aluguéis, além da drástica redução da produção habitacional, conforme se observa pelo quadro abaixo.

Produção de casas, apartamentos e lotes (1965-1990)			
ANO	DEMHAB	COHAB-RS	BNH
1965	0	4.345	*
1966	0	2.205	*
1967	227	1.687	104.100
1968	0	870	165.600
1969	26	195	178.800
1970	0	125	161.600
1971	390	0	131.400
1972	614	1	101.700
1973	0	96	120.800
1974	0	777	96.205
1975	602	0	141.929
1976	816	201	273.763
1977	33	829	267.713
1978	599	2.229	337.649
1979	116	4.786	383.223
1980	2.521	8.897	627.342
1981	704	6.264	465.388
1982	0	13.861	541.129
1983	1.127	15.166	77.247
1984	112	8.960	86.358
1985	1.924	6.485	59.657
1986	96	1.486	40.977
1987	120	12.608	30.774
1988	109	2.623	177.900
1989	242	1.903	*
1990	817	3.213	*
TOTAL	11.195	99.902	4.571.254
Fonte: Genoveva Maya Fruet, op. cit., p. 101.			
* Dados não disponíveis			

Conforme Siderlei de Oliveira, do DIEESE-Porto Alegre, "por trás de todo este movimento estão os baixos sa-

lários, os altos aluguéis e a falta de perspectivas"³⁷. Nessa perspectiva, juntava-se o movimento de ocupações com o ascenso do movimento grevista, encarados como duas faces da mesma moeda: lutas ao nível da produção e da reprodução (consumo). Ou seja, havia quem encarasse essas lutas como a iminência de uma ampla "guerra de movimento".

Embora a situação econômica "objetiva" fosse bastante detalhada nesta explicação, além de pertinente, ficasse, contudo, sem entender o principal, ou seja, como foi possível mobilizar 100.000 pessoas em poucos meses? Como foram identificados os imóveis passíveis de ocupação, quem dirigiu esta "contra-ofensiva" popular? Situações "objetivas" de exploração também existiram em momentos anteriores e posteriores sem provocar este nível de reação. Aparentemente, estas ações teriam até menos razões para se expressar, na medida em que governos estavam sendo democraticamente eleitos, inclusive dentro do campo que fora oposição ao regime militar.

O que este processo revela é um amplo movimento de "desobediência civil", em que a população envolvida buscava ser diretamente o cidadão de sua cidadania. Não se tratava de uma insurreição popular, ou de um movimento pré-político, mas de uma pressão, objetiva, sobre o sistema político para o reconhecimento do direito à moradia como direito de cidadania. Tanto assim que o primeiro passo dos movimentos após

37. Apud Paulo Roberto Azevedo, *As ocupações residenciais em Porto Alegre em 1987*, Porto Alegre, mimeo (projeto de tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS), 1990.

as ocupações foi a abertura de canais de negociação política. Ao exigirem na prática o cumprimento da função social da propriedade (os conjuntos semi-abandonados), os ocupantes dispunham-se a pagar pelos imóveis um preço justo e compatível com sua renda.

Na verdade, esta reação popular exige uma outra leitura da suposta captura política dos movimentos através das políticas assistencialistas do Estado. Em primeiro lugar, as políticas sociais implementadas nos governos Simon e Collares não interagiram com uma população sem passado político. Lembremos que desde o final dos anos 70 as Associações de Moradores tinham adquirido um caráter reivindicativo e que em várias oportunidades, como vimos, proporcionaram situações de confronto e de desgaste com os governos estadual e municipal. Enfim, tinha-se um conjunto de organizações comunitárias disposto a uma interação positiva com a oferta de bens e serviços a partir do Estado, mas que não aceitava mais ser mero objeto destas políticas. PDT e PMDB, no governo, procuraram contemplar esta situação, mesmo que na maior parte das vezes buscando reconstruir relações de clientela política. Em segundo lugar, mais do que a disposição para uma interação positiva, colocava-se também uma disposição para uma interação instituinte com o processo de transição do regime autoritário. Ao ser deflagrado justamente no início do governo Simon, o movimento de ocupações (ou os movimentos) expressava a presença ativa das classes subalternas colocando, com muita expectativa, suas questões prementes para a agenda política.

O Governo Simon custou a reconhecer os movimentos de ocupações. É preciso ressaltar, inicialmente, que não foi de "mão-beijada" que o Governo Simon aceitou negociar com os ocupantes a sua possível permanência nos imóveis. Tanto é assim que a maior parte das ocupações de menor porte foram revertidas, pela facilidade em se individualizar os ocupantes e removê-los caso a caso. Nas grandes ocupações, num primeiro momento, quando o Governo faz uma avaliação política e decide sentar na mesa para discutir a situação com os ocupantes, houve uma tentativa de fazê-lo diretamente, isto é, não reconhecendo as lideranças políticas e as entidades de assessoria que mediavam o conflito. Através da Secretaria do Trabalho e Ação Social, o Governo foi inclusive ao ponto de tentar substituir os representantes eleitos em cada conjunto habitacional pelos ocupantes. Exigiu-se novas eleições, para que representantes "mais sérios" fossem eleitos. Paralelamente, para os conjuntos que aceitavam este tipo de mediação governamental, foi viabilizada a complementação da infra-estrutura (luz, água, esgoto e coleta de lixo) e foram ofertados programas assistenciais complementares, como recreação infantil, subsídio à mutirões comunitários etc. Embora em alguns conjuntos esta tática tenha dado certo e se tenha retirado dos militantes do PT - era disso que se tratava em última instância - a direção local, no geral isto não deu resultado, principalmente porque o movimento não arredou pé de sua luta para permanecer nos imóveis, mesmo não tendo a renda exigida para a negociação. Embora isto tenha dado margem a todo um comércio de chaves que

faz com que hoje apenas uma minoria dos ocupantes iniciais permaneça nos conjuntos, o princípio inicial permanece: o direito dos ocupantes aos imóveis. O que não significa e nunca significou uma recusa pura e simples de pagar por eles. Como diziam os ocupantes do Parque dos Maias, "não queremos a pecha de marginais e, por isso, nos propomos a adquirir os apartamentos dentro da lei"³⁸ A disputa neste ponto sempre foi em torno do "justo preço". Contudo, as negociações acabaram sendo fragmentadas em função do tipo de proprietário original, privado ou público, e em função também, como já mencionamos, do número de ocupantes. É consenso hoje, por exemplo, de que é impossível realizar uma ocupação com menos de 100 famílias. Com relação aos prédios pertencentes à COHAB, do Estado, foi possível fechar uma negociação a partir de abril de 1989, ano eleitoral, em que o Governo do Estado decidiu arcar com um pesado subsídio e aceitar os termos de pagamento propostos pelos moradores. Quanto aos incorporadores e agentes financeiros privados, a negociação arrasta-se até hoje, com a permanência dos ocupantes nos conjuntos maiores e a sua expulsão dos menores.

Seria pobre, porém, esta análise se ficasse restrita ao âmbito do sucesso ou insucesso em termos de permanência nos imóveis. Existem níveis em que uma nova qualidade das lutas urbanas emergiu. Houve, por exemplo, o desenvolvimento de um processo de auto-regulação informal, chamado por alguns juristas como "direito", chamado "direito

38. "Moradores legalizam sua cooperativa", *Zero Hora*, 13-02-1989.

achado na rua" ou "direito insurgente"³⁹. Inclusive, alguns juizes, considerados "alternativos", ao julgar os pedidos de reintegração de posse, deram ganho de causa aos ocupantes, em nome de direitos essenciais do ser humano, distinguindo entre direito e lei. Em 1987, por exemplo, o Juiz Victor Sant'Ana Luiz de Souza Filho negou liminar de reintegração de posse na ocupação de unidades habitacionais por famílias de "sem-teto" no Município de Alvorada, sob o argumento de que *"a ordem legal não serve mais, não atende aos anseios da população"*⁴⁰.

Por outro lado, a permanência dos ocupantes nos imóveis permitiu inúmeras situações de propriedade diferentes da propriedade privada capitalista formal, registrada em cartório. Surgiram até "imobiliárias" que passaram a transacionar com a venda de chaves nos conjuntos ocupados. Os comitês formados inicialmente para dirigir as ocupações foram impotentes para tentar uniformizar estas relações. Em 1987, no auge do processo, a FRACAB tinha como proposta junto aos ocupantes a coibição da "grilagem". *"Se alguém desistir do imóvel ele deverá entregar o termo e as chaves para a comissão coordenadora, que colocará pessoas que estão na fila de espera"*, exigia Lires Marques, então dirigente daquela entidade⁴¹. De uma idéia original de "sovietes" de ocupantes, os moradores foram partindo na maioria dos con-

39. Vide, por exemplo, Miguel Baldez, *O direito insurgente - ocupações coletivas*, Petrópolis, Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.

40. Apud Maria Stella Moraes, "Democratizando o judiciário", *Políticas Governamentais*, volume VIII, nº 77, pp. 27-30, fev-mar/1992, p. 30.

41. "Entidades estão tentando acabar com o problema", *Zero Hora*, 14-08-1987.

juntos para uma situação de vizinhos, refluindo para a sua individualidade familiar a medida que ia se normalizando a vida nos conjuntos e que novos moradores vinham se instalar através da compra de chaves. Iniciativas como a constituição de cooperativas, para uma gestão coletiva das necessidades e das unidades de cada conjunto, como ocorreu no Parque das Maias, por exemplo, não conseguiram abarcar o conjunto dos moradores. Numa primeira leitura destes acontecimentos, a tendência é responsabilizar a falta de consciência política da maior parte dos ocupantes pelo que acabou acontecendo. Entretanto, qual era a alternativa? É possível supor que os imóveis, ocupados em função de um estado de necessidade, não seriam apropriados pelo mercado? De um lado havia o Poder Público e os incorporadores privados buscando readquirir o controle da situação e reaver os investimentos realizados, de outro havia algumas lideranças comunitárias, que apoiavam o processo de ocupação, mas que estavam longe de efetivamente dirigi-lo, ao contrário do que denunciava a imprensa. O resultado foi, a partir de um jogo de forças, o estabelecimento de um amplo comércio individual, "ilegal" e semiclandestino, exatamente igual ao que ocorre nas ocupações de terrenos. Ou seja, os ocupantes não eram "inconscientes", ao contrário, diante de uma situação de indefinição jurídica apelaram para o seu senso comum, para as regras jurídicas que conheciam. O que é preciso refletir aqui, então, é a situação prévia à ocupação e aí a questão rebate sobre as lideranças comunitárias e entidades de assessoria. Como o principal elemento motivador da sua atuação ainda era o discurso do enfrentamento ao Estado, não houve,

ao que parece, uma discussão estratégica maior sobre como conduzir o processo depois de deflagrado. A população foi mobilizada em nome de uma "razão aquisitiva", isto é, o direito à casa própria, ideologia desenvolvida durante anos pelo BNH e não era possível esperar que depois da ocupação ela passasse a ter, repentinamente, um comportamento revolucionário. Aqueles militantes-ocupantes que pessoalmente faziam esta avaliação procuraram desencadear processos coletivos de gestão dos conjuntos, mas não respondiam pela maioria dos 100.000 ocupantes.

O movimento de ocupações foi o auge e o limite do discurso de enfrentamento ao Estado. Enquanto "guerra de movimento", ele serviu para pressionar o Poder Público a abrir um campo de negociação. Aberto este campo, contudo, a "guerra de movimento" diluiu-se e o movimento foi obrigado a repensar sua estratégia, a ter alternativas para uma "guerra de posições", prolongada, cheia de idas e vindas, em que o principal não é mais apenas o desgaste do Estado ou de governos insensíveis às demandas populares, mas a conquista de espaços de afirmação de novos direitos, de construção de alternativas negociadas. A capacidade de pressão dos movimentos sem dúvida continua sendo importante, mas grande parte das lideranças comunitárias que viveram esse processo de ocupações sabe hoje que ela é inútil sem o desenvolvimento de propostas, sem a qualificação da direção das conquistas.

"O desafio do movimento [de Moradia] é, primeiro, a capacitação e elaboração de uma proposta polí-

tica alternativa. Há uma tendência para o crescimento do movimento, mas só as ocupações não resolvem o problema da qualidade de vida, é preciso uma Reforma Urbana. Segundo, sair do isolamento, o que implica mudança de cultura política, inclusive quanto ao conceito de propriedade. Tem havido várias tentativas de romper com o corporativismo, como as emendas propostas no processo constituinte, mas essa luta ainda está muito no plano institucional."⁴²

O segundo ponto de emergência de uma nova qualidade das lutas urbanas, decorrente do primeiro, é o amadurecimento de novas organizações para os movimentos populares urbanos e o desenvolvimento de espaços públicos de negociação. A mediação política do conflito, ficou garantida enquanto espaço público na medida em que o movimento de ocupação pode se valer de assessoria própria e contar com o apoio, nas reuniões com o Governo e com os empresários, da Frente Gaúcha pelo Direito de Morar, formada por diversos partidos e entidades a partir da Comissão de Justiça e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa Estadual. Ou seja, a desigualdade que normalmente se impunha na negociação entre o Poder Público e os moradores de vilas, entre o discurso competente da autoridade e o discurso fragmentário e corporativo dos moradores, foi parcialmente superada pelo

42. Ary Vanazzi (do Movimento de Luta pela Moradia e da Articulação Nacional do Solo Urbano), palestra proferida em 24-03-1991, no Seminário sobre Movimentos Populares Urbanos, realizado na Casa Padre Jorge (fundos do Colégio Anchieta) e promovido por um coletivo de entidades de assessoria (FASE, CAMP, CIDADE, CECA, CEAMP, ANSUR, FIDENE).

estabelecimento de uma cadeia de mediações entre Governo e ocupantes, formada pelos partidos que apoiavam a luta (PT, PCB, PCdoB, PSB, PDT e parte do PMDB), lideranças comunitárias e entidades de assessoria. A superação é parcial na medida em que estes interlocutores, ao mesmo tempo em que tinham respaldo para defender os interesses dos ocupantes, não tinham poder de garantir o seu comportamento, como no caso da venda de chaves, por exemplo. A igualdade de condições, colocada por Habermas, como vimos, para a efetividade do espaço público "clássico", não se resolve com a delegação de poder ou com fórmulas quaisquer de mediação, mas só pode ser conquistada a partir do amadurecimento dos participantes como sujeitos autônomos. Este é um dos problemas-chaves da representação na sociedade de massas e no Brasil isto tradicionalmente se traduziu como "irresponsabilidade" das oposições, quando na verdade é um problema de insuficiência orgânica, agravado sistematicamente por soluções autoritárias a partir do Estado.

Novos formatos: movimentos e ONGs

A partir deste processo de ocupações emergiu o Movimento de Luta pela Moradia, que estendeu o movimento de ocupações para outras cidades fora da Região Metropolitana de Porto Alegre. Em 1990 este Movimento realiza o seu I Encontro Estadual, preparatório para o nacional, realizado no mesmo ano. Um segundo encontro estadual e nacional foi realizado em 1991 e um terceiro está previsto para o final de

1992, com representantes das seguintes cidades gaúchas: Santa Maria, Caxias, São Leopoldo, Porto Alegre, Passo Fundo, Farroupilha, Rio Grande, Pelotas, Livramento, Canoas, Gravataí, Alvorada, Júlio de Castilhos, Sapucaia, Nova Hartz, Montenegro, Novo Hamburgo, Rio Pardo, Santa Cruz e Guaíba.

A coordenação estadual é eleita nestes encontros, a partir de um sistema de plenárias por Município, onde são eleitos delegados. Embora se apóie muitas vezes nas estruturas dos movimentos comunitários (Associações de Moradores), o fato de existir uma coordenação em cada Município vem configurando uma estrutura de organização. Os grandes eixos de mobilização têm sido as ocupações de vazios urbanos (sobretudo terrenos públicos), a luta pela urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas (usucapião, direito real de uso), a tentativa de formação de cooperativas habitacionais e a luta pela criação de fundos de moradia nos diversos níveis governamentais (nacional, estadual, municipal), a serem geridos por Conselhos de Moradia e destinados para projetos habitacionais com autogestão popular. O grande modelo é o FUNAPS COMUNITÁRIO (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), reformulado pelo governo da Frente Popular na Prefeitura de São Paulo (89-92), o qual destina recursos para projetos de construção de moradia propostos e geridos por associações comunitárias em regime de mutirão.

Em Porto Alegre, embora o governo da Frente Popular (89-92) tenha destinado recursos orçamentários para programas de urbanização e regularização fundiária, não se formalizou ainda a proposta de criação de um fundo municipal de moradia (que os movimentos pretendem defender através de iniciativa popular de lei). Com o esgotamento da política de ocupações no Município, seja pelas contradições internas dos movimentos, seja pela atitude preventiva adotada pelos proprietários privados e pelo DEMHAB (que inclusive criou uma milícia para proteger seus terrenos), ou seja pelo espaço aberto para uma racionalização política da questão, com o estabelecimento de critérios de prioridade para a realização de novos assentamentos em terras do Município, a coordenação municipal do Movimento de Luta pela Moradia vem encontrando dificuldade em manter a especificidade setorial do movimento na cidade. Foram promovidos encontros de moradores nos bairros mais antigos, para a discussão do problema dos cortiços e tem sido defendidas as propostas de iniciativa popular de lei nos Conselhos Populares e no Conselho de Acesso à Terra (espaço informal criado no governo da Frente Popular), mas a maioria dos participantes destes espaços não se assina como Movimento de Luta pela Moradia.

Como resultado, em termos de mobilização, a coordenação tem desempenhado mais um papel de assessoria aos processos de ocupação de áreas privadas. Esta situação expressa um impasse. Diferentemente da crise da UAMPA aqui há o reconhecimento pela coordenação do Movimento de Luta pela Moradia do papel estratégico das lutas urbanas, mas esta

avaliação ainda não consegue se traduzir mais claramente em formas diferenciadas de mobilização de base. Para um movimento com amplas pretensões instituintes (cooperativas, fundos, Conselhos, Reforma Urbana), a dificuldade de extrair "saldos organizativos" das ocupações ocorridos e a demora na implementação de novos instrumentos de mobilização de base (ao contrário de São Paulo, que tem o FUNAPS COMUNITÁRIO), prejudicam o desenvolvimento de efeitos demonstração, que tornassem visível a possibilidade dos movimentos planejarem coletivamente o espaço de moradia que produzem.

A partir do surgimento do Movimento de Luta pela Moradia, vem sendo apresentada ao conjunto dos movimentos sociais no Estado a proposta de criação de uma Central dos Movimentos Populares, através de uma comissão chamada PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES, ou simplesmente PRÓ-CENTRAL.

Trata-se de um projeto de unificação dos movimentos populares a partir do respeito a sua especificidade e diversidade. No Rio Grande do Sul, a atuação da PRÓ-CENTRAL praticamente se confunde com o Movimento de Luta pela Moradia. São os mesmos quadros e quase as mesmas bandeiras (Reforma Urbana como eixo), com a diferença de que a coordenação da PRÓ-CENTRAL tem desenvolvido um esforço de atração de outros movimentos para o projeto (sem-terra, mulheres, negros, índios, defensores da ecologia, meninos e meninas de rua).

A PRÓ-CENTRAL é um desdobramento da ANAMPOS (Articulação Nacional dos Movimentos Populares), fundada no final dos anos 70 e que reunia movimentos populares urbanos e sindicais, tendo contribuído para a construção da CUT. Com a autonomização do movimento sindical em torno da CUT, surge a proposta de se ter também uma Central dos Movimentos Populares. Grandes discussões foram travadas para se definir os tipos de movimentos que poderiam ser considerados populares e passíveis de filiação à central. Inicialmente havia um certo ranço contra os movimentos ecológicos, de prostitutas e outros, por não se submeterem a um suposto corte "classista". Outra dificuldade é a da unidade de movimentos muito heterogêneos, havendo quem ache autoritária e artificial a forma como a central vem sendo construída⁴³, sobretudo do lado da CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), formada logo no início dos anos 80 e que transfere para dentro dos movimentos comunitários a mesma estrutura de pertencimento burocrático dos filiados que tem os sindicatos no Brasil. Os defensores da CONAM argumentam que a entidade preserva o pluralismo político, ao não exigir critério político algum para a filiação de entidades. Alegam também que a CONAM é mais concretamente enraizada, na medida em que trabalha com o senso comum popular. Ao racha CUT/CGT no plano sindical, corresponde o disputa PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES/CONAM no âmbito dos movimentos populares urbanos.

43. Para uma comparação entre a CONAM e a PRÓ-CENTRAL vide: Maria da Glória Gohn, "CONAM, ANAMPOS E PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES: três formas de organização de cidadania e da cultura política", in FASE & CIDADE (org.), *Movimentos Populares Urbanos: crise e perspectivas*, Porto Alegre, FASE/CIDADE, 1992.

Na verdade, a oposição CONAM/PRÓ-CENTRAL é expressão de uma situação política de construção das classes subalternas. Há um setor, mais organizado, que quer avançar no sentido propositivo e estratégico dos movimentos populares urbanos, representado pelos defensores da PRÓ-CENTRAL e há um setor refratário, que não atribui papel estratégico aos movimentos populares urbanos e que os encara apenas como suporte partidário ou instrumento de desgaste ou apoio de determinados governos. Esta disputa, portanto, é a tradução, no âmbito nacional, da inflexão sofrida pelos movimentos populares a partir da crise da "prática do enfrentamento".

No bojo do processo de negociação aberto pela conjuntura constituinte e a partir da complexificação dos movimentos sociais, constituíram-se novas entidades de assessoria. No que se refere à questão urbana, no Rio Grande do Sul destacam-se a Associação Nacional do Solo Urbano - ANSUR (com sede em São Leopoldo) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional - FASE, o Centro de Assessoria Multiprofissional - CAMP e o Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - CIDADE (todos com sede em Porto Alegre).

A representação regional da ANSUR, entidade fundada nacionalmente em 1984, numa iniciativa da Comissão Pastoral da Terra, só se estabeleceu no Rio Grande do Sul no final dos anos 80. A ANSUR surge como movimento e se transforma com o tempo em entidade de assessoria, a partir da profissionalização de seus quadros. A entidade centra sua

atuação nas cidades da região metropolitana, buscando contribuir para a consolidação do Movimento de Luta pela Moradia e da luta pela Reforma Urbana.

Tanto o CAMP, fundado em 1983, como a FASE, fundada em 1961, mas estabelecida em Porto Alegre apenas no início dos anos 70, tiveram também por origem determinados setores da Igreja Católica. A FASE surgiu como um desdobramento da CÂRITAS e o CAMP como iniciativa de militantes de Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) em Porto Alegre. Apesar desta origem, o conjunto destas entidades sofreu um processo de laicização ao longo dos anos 80, passando a contratar quadros por critérios técnico-políticos e não confessionais. Este período foi muito rico na proliferação de entidades da sociedade civil, que não precisavam mais ocultar-se na clandestinidade e puderam constituir-se publicamente, assumindo abertamente suas parcerias internacionais.

A FASE-POA, o CAMP e o CIDADE não são as únicas Organizações Não-Governamentais (ONGs) de Porto Alegre, mas são as que se dedicam aos movimentos populares urbanos, além de outras questões. De modo geral, seus integrantes são militantes partidários, sobretudo do PT, mas não existe mais uma relação de subordinação destas entidades a determinadas correntes, como acontecia alguns anos atrás. Na verdade, a relação é quase que inversa hoje em dia. Como os partidos geralmente não desenvolvem espaços próprios para a formulação de políticas públicas, a não ser quando no governo ou no âmbito de sua participação no Legislativo, estas ONGs,

junto com alguns militantes e dirigentes comunitários acabam sendo os formuladores de estratégias e táticas para os movimentos populares urbanos.

Neste sentido, é possível identificar uma certa divisão de tarefas entre estas três entidades. O CAMP tem um papel mais ativo na função de capacitação de quadros, no trabalho de base junto a uma ou outra Associação de Moradores e na assessoria direta ao Movimento de Luta pela Moradia e à Pró-Central dos Movimentos Populares. Três são os objetivos gerais do CAMP: (1) contribuir para a construção de organizações populares autônomas, democráticas e representativas; (2) "contribuir para o processo de formação e capacitação de intelectuais orgânicos-dirigentes populares, capazes de organizar, mobilizar, educar, homogeneizar e dirigir os movimentos populares" e (3) "contribuir para o processo de elaboração da identidade coletiva do sujeito político, nacional e popular, capaz de dirigir a construção de uma nova sociedade"⁴⁴.

A FASE-POA evoluiu de um papel de assessoria direta a algumas Associações de Moradores na Zona Norte, no início dos anos 80, para uma função de "inteligência" junto à UAMPA, até a crise do "enfrentamento", quando então há uma profunda reavaliação do seu caráter junto aos movimentos populares urbanos e a FASE-POA assume uma relação de assessoria com independência, procurando não se confundir internamente com os movimentos, mas intervindo sistematicamente na

44. CAMP, *A política institucional do CAMP*, Porto Alegre, mimeo, 1988.

sua organização e capacitação, por um lado, e ajudando-as na tarefa de formulação de políticas alternativas, de outro. Incorporando o conceito de ator múltiplo na transformação da realidade urbana, a FASE-POA também tem atuado mais recentemente junto com alguns setores da Administração Popular e buscado a articulação com outras ONGs na constituição de fóruns de discussão de determinados temas. Suas áreas prioritárias de atuação são os departamentos de habitação da FRACAB e da UAMPA, o Conselho de Acesso à Terra da Administração Popular e o Movimento de Luta pela Moradia e o Fórum Popular pela Reforma Urbana. A FASE se define como "uma entidade vinculada a grupos e movimentos populares, comprometida com a sua construção e fortalecimento enquanto sujeitos coletivos, visando contribuir para torná-los atores hegemônicos no processo de democratização da sociedade brasileira"⁴⁵.

O CIDADE "quer contribuir para a participação efetiva da população na gestão da cidade"⁴⁶, buscando especializar-se na formulação de políticas públicas alternativas em fóruns constituídos junto com os movimentos populares urbanos e outras entidades. Suas áreas de atuação são os movimentos na área do transporte, da habitação e da gestão democrática, ocupando praticamente os mesmos espaços em que a FASE-POA trabalha. O CIDADE foi formado a partir da luta em torno das questões urbanas defendida por um grupo de arquitetos, engenheiros, advogados e sociólogos, articulados

45. FASE, *Educação e desenvolvimento: novos compromissos da Fase*, Rio, FASE-NACIONAL, 1992, p. 01.

46. Folder de apresentação da entidade.

no Sindicato dos Arquitetos do Estado do Rio Grande do Sul (SAERGS). Estruturou-se como entidade jurídica a partir da assessoria ao movimento de ocupações de conjuntos habitacionais ocorrido em 1987. O grupo garantiu uma defesa técnica para os ocupantes, ao contrapor à proposta inicial da COHAB e dos incorporadores privados, que previa a negociação pelo valor de mercado, uma outra proposta, prevendo o cálculo do valor dos imóveis unidade por unidade, uma vez que os prédios estavam inacabados e vinham sendo concluídos pelos próprios ocupantes. Esta proposta serviu politicamente para prolongar as negociações e garantir a permanência dos ocupantes por mais de doze meses, o que dava um outro caráter legal à situação deles.

Todas estas entidades têm a sua continuidade permanentemente ameaçada em função das flutuações no jogo das parcerias internacionais que estabelecem. Há uma tensão constante entre as linhas de financiamento existentes, a conjuntura dos movimentos e a perspectiva política dos técnicos, cuja análise escapa ao âmbito deste trabalho.

O entendimento aqui é de que estas organizações, nascidas de movimentos ou junto aos movimentos devem ser entendidas como seu elemento integrante, dentro de um conceito ampliado de movimentos populares urbanos, constituído pelo triângulo militantes de base, lideranças e assessorias, como propõe Maria da Glória Gohn⁴⁷. Este conceito rompe com a

47. Maria da Glória Gohn, *Movimentos Sociais Urbanos: balanços e perspectivas*, São Paulo, ANSUR, s.d.

idéia de um sujeito homogêneo, ator espontâneo de lutas sociais, preservando a visão dos movimentos como construção plural. Na medida em que congressos, encontros e seminários promovidos pelos movimentos se dão sempre com a participação, patrocínio e, às vezes, direção destas entidades, que inclusive recrutam parte de seus quadros dos movimentos, as suas reflexões, os seus discursos, constituem matéria orgânica destes movimentos.

Esta relação ONGs /movimentos / partidos, contudo, nem sempre é pacífica. No caso da UAMPA, por exemplo, inicialmente houve uma aposta muito grande do CAMP e da FASE-POA na sua construção. Porém, em 1988, quando a direção da UAMPA recusa repensar o seu formato organizativo e decide manter sua posição quanto à composição das articulações regionais (ou seja, exigindo a presença de Associações de Moradores apenas, ao contrário do que vinha ocorrendo nas uniões de vilas e conselhos populares emergentes), o CAMP decide romper com a entidade e a FASE-POA permanece atuando apenas com o departamento de habitação, presidido "coincidentemente" por um militante petista.

O CAMP definiu uma linha contrária ao desenvolvimento de Uniões de Associações de Moradores, passando a assessorar articulações de entidades de bairro de cunho mais amplo, do ponto de vista do tipo de movimento aceito, e mais restrito, do ponto de vista do corte político adotado, exigindo um compromisso com um determinado sentido para a transformação social, o que é visualizado na PRÓ-CENTRAL DOS

MOVIMENTOS POPULARES. Já na FASE e no CIDADE, a idéia da PRÓ-CENTRAL não é consenso. Há o reconhecimento da proposta, mas isto não se traduz numa opção preferencial. Embora estas ONGs tenham em comum a luta pela Reforma Urbana, sua relação com os movimentos é diferenciada, indo desde a participação direta dentro deles (CAMP), passando pela co-participação (FASE), até a assessoria externa (CIDADE).

Seria incorreto afirmar que estas entidades influenciam o conjunto dos movimentos populares em Porto Alegre. Na verdade, elas têm um papel provocativo-educativo prioritariamente voltado para os setores identificados com os partidos de esquerda, sobretudo o PT, repercutindo apenas fragmentariamente sobre os demais setores. Embora seu discurso seja dirigido para o conjunto, sua ação só pode se desenvolver com os setores que reconhecem esse discurso e se dispõem a um trabalho de parceria.

Se até o início dos anos 80 era possível pensar os movimentos sociais contra o sistema político vigente, com o processo de transição do regime autoritário, ocorreram divisões, especializações e desenvolveram-se outras instâncias de atuação, como os partidos, os parlamentos e os executivos municipais. As ONGs são uma espécie de profissionalização ou institucionalização dos movimentos sociais, cumprindo uma função agregadora no seio da sociedade civil. O fato de que em Porto Alegre o PT configure um maior número de identidades dentro destas organizações lhe dá um cacife importantíssimo na disputa política pela direção dos movimentos popula-

res. Em primeiro lugar, é sempre possível contar com o suporte discursivo proporcionado por estas entidades, as quais, dado o volume de informação que processam profissionalmente, contribuem substantivamente para a qualificação dos militantes dos movimentos, articulando-os intelectualmente a uma determinada matriz discursiva: o combate à ditadura até meados dos anos 80, a luta pela Reforma Urbana a partir da conjuntura constituinte. Em segundo lugar, como estas ONGs não processam demandas por critérios meramente partidários, mas em função da construção de determinados fins (transformação da realidade) ou em nome de certos princípios (democracia, autonomia, representatividade), há uma concentração de recursos intelectuais e físicos na constituição de uma ação hegemônica, resultante de processos complexos e multiplamente mediados dentro de um campo comum.

Estas três entidades (FASE, CAMP, CIDADE) se definem dentro do campo de uma determinada ação hegemônica, cuja bandeira, no âmbito do urbano, é a luta pela Reforma Urbana. Este conjunto de ONGs dentro e fora dos movimentos populares, associado a outros conjuntos semelhantes existentes para os movimentos populares rurais e para a área sindical proporcionam parte do "cimento" para a articulação de um campo popular entre os vários movimentos sociais existentes.

A luta pela Reforma Urbana como ação hegemônica

A luta pela Reforma Urbana no Brasil tem raízes que vêm de antes de 1964, quando entre as reformas de base cobradas do Governo Goulart estava a exigência de imposição de limites ao processo de apropriação capitalista das cidades, no sentido sobretudo da urbanização de favelas no local e do fim das remoções forçadas de população. Uma das primeiras ações do regime militar, contudo, como vimos, foi justamente a expulsão de moradores de favelas para áreas periféricas, sem as mínimas condições de infra-estrutura, desagregando os laços de trabalho e de solidariedade existentes. Durante a primeira década da ditadura, com o isolamento dos movimentos populares, a intervenção na realidade urbana ficou restrita às iniciativas do regime, articuladas em torno de interesses empresariais. Não por nada, algumas das maiores fortunas do país estão direta ou indiretamente ligadas à construção civil e aos empresários do transporte coletivo. É só na segunda metade dos anos 70, com a reorganização das classes subalternas, que a luta pela Reforma Urbana seria retomada, saindo das teses acadêmicas para o discurso dos movimentos populares. É por isso que esta luta é complexa, porque é feita de ações e não apenas de palavras. Inicialmente, estas ações se limitavam à defesa do Estado de Necessidade, como justificativa para a posse da terra ocupada ilegalmente. Posse versus propriedade organizava o discurso dos líderes comunitários. Porém, era diante do Poder Público e não diretamente contra os proprietários privados que os movimentos comunitários se organizavam, dentro

do entendimento de que é ao Estado que compete garantir a moradia para todos. Ou seja, o que se enfrentava não eram diretamente as relações de expropriação e segregação urbanas, mas um Estado que não assumia as suas responsabilidades. Este discurso era duplamente útil, como vimos. De um lado permitia resolver demandas sentidas pela população, de outro, permitia a sua arregimentação contra o regime, dentro de um leque amplo de articulação, como era o MDB, sem provocar atritos internos ao bloco.

Por outro lado, não havia espaço institucional para a construção de propostas alternativas de gestão urbana. A oposição podia até ter tido programas e boas intenções, mas não tinha como realizá-los. O MDB e as oposições sindicais tinham nos bairros um dos únicos espaços possíveis de atuação e sobrecarregavam-no com as bandeiras gerais necessárias para enfrentar a conjuntura e o regime. A questão urbana era aí mais uma ferramenta para a resistência do que um espaço estratégico. No âmbito do Estado, o planejamento era presidido por uma lógica racionalizadora que excluía o diálogo com os sujeitos populares. Mesmo técnicos com uma visão mais "moderna", como aqueles que contribuíram para a elaboração do Plano Diretor de Porto Alegre, em 1979, tinham uma visão da cidade mais instrumental ou físico-territorial do que propriamente política. Talvez por isso tenham gravado como área de preservação ambiental uma série de vilas de subabitação existentes há já vários anos.

No início dos anos 80, uma primeira tentativa de articular as reivindicações populares urbanas com a formulação de propostas alternativas para as políticas públicas se deu através do Núcleo Miguel Dias, articulado em torno da FASE-POA e da UAMPA, o qual, como vimos, articulou arquitetos e advogados na construção de uma contra-proposta ao PROMORAR para uma vila da Zona Norte. Posteriormente o grupo editaria alguns boletins com discussões principalmente sobre transporte urbano e habitação. Num momento em que se agudizava o enfrentamento com o regime autoritário e em que as lideranças comunitárias nas organizações de cúpula, como eram a UAMPA e a FRACAB, colocavam nesta ação de desgaste do governo a sua luta principal, esta discussão acabou sendo secundarizada e o Núcleo Miguel Dias terminou por se dissolver e dispersar. Alguns de seus integrantes viriam a contribuir, mais tarde, para a fundação do CIDADE.

Em Porto Alegre, a partir do processo constituinte (1986) e do crescimento da luta pela moradia (1987), abriu-se um espaço de articulação entre vários atores para a retomada da discussão sobre a Reforma Urbana. Neste sentido, o próprio termo passou a ser um depósito onde se justapunham utopias urbanas. Existe um certo consenso no sentido de que esta luta implica qualidade de vida e cidadania ativa, mas os caminhos para isto variam conforme a situação dos sujeitos deste discurso.

"Acordar sem susto debaixo de um teto firme. Ligar o chuveiro e deixar correr a água para espantar o

sono. Tomar café, com leite, pão e manteiga. Caminhar umas poucas quadras, sem atolar no barro ou sufocar na poeira, sem ter que saltar sobre valas de esgoto nem tropeçar no lixo. Deixar a menorzinha na creche e as outras crianças na escola. Pegar o ônibus e fazer uma viagem curta e tranqüila, sem empurrões e cotoveladas nem correrias desvairadas e freadas bruscas. Descer perto do serviço e caminhar junto a um riacho de águas razoavelmente limpas, respirando um ar suportável. Na voltas passar no posto de saúde e marcar uma hora para depois de amanhã. Dar uma paradinha no bar da esquina, tomar uma cerveja bem gelada e combinar com a turma uma partida de futebol para o sábado à tarde. Passar no orelhão e ligar para a associação, confirmando a reunião de amanhã. Chegar em casa são e salvo, com a carteira no bolso e o relógio no pulso. Este é o sonho da Reforma Urbana (...)."⁴⁸

Em dezembro de 1988, a partir da realização de um seminário, "A cidade e as constituintes", entidades dos movimentos populares, como a FRACAB, a ANSUR (que na época se considerava movimento) e a UAMPA, além de entidades de assessoria (FASE, CIDADE, CAMP, CEAMP e CÁRITAS), constituíram o Fórum Popular pela Reforma Urbana. O objetivo deste Fórum era "contribuir para que os Movimento Populares Urbanos co-

48. CIDADE, *De olho na cidade*, Porto Alegre, Ano I, nº 2, março e abril de 1992.

nheçam melhor o que é a Reforma Urbana, como desdobrá-la em lutas concretas e estimular a mobilização e intervenção popular nos processos constituintes"⁴⁹. O Fórum continua existindo até hoje, tendo realizado pelo menos três encontros estaduais. O eixo têm sido a discussão dos vários desdobramentos da conjuntura constituinte, tais como a aprovação de leis complementares e a criação de fundos especiais para moradia popular. Embora em termos de cartas constitucionais o processo tenha se encerrado com a aprovação da Lei Orgânica de Porto Alegre, em janeiro de 1990⁵⁰, existe um caráter dilatório no tempo desta legislação, ou seja, ela é dependente de regulamentação posterior e é nesta regulamentação que a batalha tem sido mais dura. Além disso, como assegurou-se a possibilidade da Iniciativa Popular de Lei, os movimentos populares urbanos foram os primeiros a se valer deste instrumento no país. Em dezembro de 1991, foi apresentado ao Congresso Nacional o primeiro projeto colocado através deste instrumento, propondo a criação do Fundo Nacional de Moradia. Na esteira desta proposta, estão sendo elaborados no Rio Grande do Sul projetos semelhantes para a criação de um Fundo Estadual de Moradia Popular e para a criação de fundos municipais.

49. *Boletim Informativo Reforma Urbana*, Ano I, nº 0, Porto Alegre, agosto de 89.

50. Vários direitos de cidadania e instrumentos de intervenção urbana foram inscritos na Lei Orgânica de Porto Alegre, tais como o reconhecimento dos Conselhos Municipais e a reorganização dos Conselhos Municipais, por secretaria de Governo, o direito a participar na elaboração do orçamento, a descentralização administrativa, as audiências públicas em que o Prefeito é obrigado a prestar contas à população, a concessão do direito real de uso aos ocupantes de terras municipais, o IPTU progressivo sobre os vazios urbanos, o solo criado, o Banco de Terra e tantos outros mecanismos que tornam esta carta uma das mais avançadas do país.

Toda esta ação instituinte coloca várias questões. Primeiro, quanto ao sujeito deste processo, que não é mais "o movimento", mas os movimentos, sujeito múltiplo, envolvendo também partidos, assessorias e administrações populares. Em segundo lugar, é preciso definir o que é afinal Reforma Urbana para cada um destes atores, sobretudo para os movimentos populares que constituem o nosso objeto de estudo. Em terceiro lugar, quem dirige este processo e quais os limites desta luta enquanto ação hegemônica?

O surgimento institucional de um ator múltiplo significa uma inflexão na ação tradicional dos movimentos populares urbanos. Os movimentos comunitários, sobretudo, que tinham por base o local de moradia, eram calcados em grande parte, conforme vimos em Eunice Durham, numa espécie de "deslegitimação das diferenças", onde se privilegiava a "igualdade" na situação de carência, cuja solução passava pela ação reivindicativa. No limite, este modelo bloqueava a política, enquanto elaboração de diferenças na construção do interesse comum e da ação coletiva. Comungar da luta comunitária seria comungar do mito da igualdade dos moradores dos bairros de periferia. Lembremos, porém, que este modelo, pelo menos em Porto Alegre, nunca pode ser o organizador único das associações de bairro. Disputadas "boteco a boteco" durante os últimos dez anos, estas entidades foram aqui espaços de concorrência política. A "homogeneidade" não se construiu aqui em torno de uma "ação comunitarista", embora este tipo de ação, sobretudo a partir de setores da

Igreja Católica tenha tido o seu peso. A identificação de setores diferenciados social e politicamente embaixo de um mesmo "guarda-chuva" se deu através de um processo típico da tradição positivista gaúcha, a objetivação das carências em reivindicações. Ou seja, os sujeitos são reconhecidos pelas suas carências e não pela sua subjetividade.

A diferença, entre o laço "comunitarista" e este, se dá principalmente no processo de arregimentação, que no primeiro caso é afetivo e catártico e no segundo é basicamente militar e racional ou patronal-paternalista. É esta redução positivista do desejo popular a um conjunto de carências objetivas que conduzirá, de um lado, ao desgaste do regime autoritário e, posteriormente, dos governos "participacionistas" e, de outro lado, fará com que a luta pela Reforma Urbana fique restrita inicialmente a um pequeno número de lideranças e de técnicos esclarecidos, na medida em que era entendida apenas enquanto conjunto racional de instrumentos para serem usados na reversão do processo de apropriação capitalista da cidade. Como diz Fernando Menezes, da Pró-Central dos Movimentos Populares-RS, *"quando os sem-terra dizem 'reforma agrária', todo mundo grita: 'já!'. Quando nós dizemos 'reforma urbana', ninguém sabe se pega ou sai correndo"*. Isto é o resultado, segundo ele, de uma visão "departamentalista", que separa burocraticamente as demandas de seus sujeitos. Ao estruturar os movimentos a partir de entidades formais, com registro legal e um secretário eleito para cada setor, transfere-se para as direções a tarefa de lutar. Esta visão:

"se enraíza nas AM's e termina de se aposentar e enterrar as estruturas do Movimento Comunitário que atualmente vivencia sua maior crise enquanto alternativa de organização popular, a exemplo de uniões e confederações existentes pelo Brasil a fora, como se evidencia em alguns estados como RS, RJ, Piauí, PR, SC, etc... Coincidentemente esses estados têm governos populistas com enraizamento profundo na cultura da população, e o atrelamento do Movimento ao Estado e aos partidos através da política do 'é dando que se recebe', que é princípio fundamental para esta concepção."⁵¹

Lembremos também que na origem deste caráter reivindicativo dos movimentos comunitários esteve uma certa fusão com a luta das oposições sindicais, que depois, à medida que foi se construindo a CUT, dissolveu-se. Porém, com a conjuntura constituinte, ou "conjuntura da cidadania", houve uma nova rearticulação, só que noutra nível. Ao organizarem-se fóruns abertos para a tarefa constituinte rompiam-se com os "departamentos" e suas chefias, pois as decisões eram tomadas a partir de plenárias. Ao mesmo tempo, os atores deixavam de definir-se como direção, base ou assessoria para poder falar em nome próprio ou de seu grupo de opinião. As ONGs foram superando seu aspecto clandestino e passaram a aparecer em seu próprio nome, definindo uma nova relação com

51. Fernando Menezes, *Um debate acerca da atual estrutura da PC de MPOs*, Porto Alegre, mimeo, s.d. (documento não paginado).

os movimentos sociais e com os partidos políticos. Um exemplo disso foi o peso que teve o Sindicato dos Artesãos⁵² na elaboração da Lei Orgânica de Porto Alegre. Embora "novatos" na discussão dos temas urbanos, eles proporcionaram a capacidade de mobilização que as lideranças e assessorias que defendiam os "instrumentos" da Reforma Urbana não conseguiam desenvolver. Assim, eles percorriam os gabinetes dos vereadores buscando sua assinatura para as emendas populares, reproduziam os textos, faziam a sua divulgação pública e chegaram até a dormir acampados junto à Câmara para garantir a aprovação das propostas.

Neste sentido, a Reforma Urbana configurava-se como uma frente de luta pela transformação da realidade urbana e da sociedade em geral, tal como a Reforma Agrária, expressando-se enquanto ação hegemônica de um ator múltiplo e, enquanto tal, território de disputa entre concepções que buscavam dirigir este processo. Neste sentido, como salienta Haroldo Abreu, com relação ao cenário nacional:

"(...) a luta pela Reforma Urbana não pode se limitar às reivindicações por instrumentos de regularização fundiária, de saneamento, de construção habitacional e de ampliação dos serviços e equipamentos urbanos, de acordo com as demandas sociais. Esta luta, como qualquer outra luta social, precisa construir uma ética, que penetre no senso co-

52. Este sindicato aglutina trabalhadores autônomos ligados ao comércio ambulante de produtos artesanais.

mum da sociedade, transformando-o - combatendo os seus fundamentos conservadores (direito de propriedade, realização individual pelas capacidades adquiridas, Estado concentrado e centralizador etc.) a partir de seus efeitos (especulação imobiliária, pauperização de muitos etc.)."⁵³

É nesta perspectiva que a forma de atuação dos movimentos no final dos anos 70 e início dos anos 80, a ação reivindicativa, é inflexionada pela qualificação progressiva do discurso da Reforma Urbana, que ao projetar para o Estado a utopia de sua democratização coloca um espelho de volta para os movimentos populares urbanos, que são obrigados a repensar sua representatividade e sua forma de organização e ação. Como salienta Vera da Silva Telles⁵⁴, a novidade dos movimentos sociais nos anos 70 não esteve no plano da organização, mas na afirmação de direitos, do "direito a ter direitos", expressão de cidadãos que exigem e não mais pedem.

A conjuntura aberta a partir de 1986, embora mantendo a discussão em torno dos direitos sociais, da cidadania social, trazia também os "germes de uma nova cultura política", dando "uma outra visibilidade e importância ao debate entre formas de democracia direta e representativa,

53. Haroldo Abreu, "Reforma Urbana e soberania popular", *Debatendo a Reforma Urbana*, Rio, FASE, 1986, p. 30.

54. Vera da Silva Telles, *A experiência do autoritarismo e práticas instituintes*, São Paulo, FFLCH-USP (tese de mestrado em Ciências Políticas), 1984.

onde os mecanismos de representatividade e negociação adquiriram uma outra centralidade"⁵⁵.

Em Porto Alegre, a discussão em torno da Reforma Urbana, nesta conjuntura, teve três fases. Uma primeira, pós-1986, que foi de aglutinação dos diversos setores populares e políticos interessados na constituição de um campo comum para a conjuntura constituinte. A UAMPA e a FRACAB, por exemplo, sempre se proclamaram defensoras de uma ampla Reforma Urbana, embora nunca tenham conseguido traduzir esta bandeira internamente na organização e nas lutas dos movimentos comunitários, ficando mais como um discurso para consumo externo. Uma segunda fase, entre 1988 e 1990, foi centrada na inscrição de novas regras e instrumentos urbanísticos na legislação urbana nos seus diferentes níveis (federal, estadual e municipal). Este processo proporcionou uma troca intelectual intensa entre lideranças e assessorias gaúchas e de outros estados, sobretudo São Paulo e Rio, onde uma rediscussão dos paradigmas do urbano penetrava com mais força o debate e se enfatizava mais a questão ética e política que deveria estruturar a proposta da Reforma Urbana. Um terceiro momento, pós-1990, vem sendo marcado pela dificuldade de se passar da legislação à prática, tanto pela reação de determinados setores à regulamentação dos pontos progressistas conquistados na legislação, quanto pela dificuldade em desenvolver um enraizamento maior da proposta junto às bases dos movimentos populares urbanos. O "ator múltiplo"

55. Ana Amélia da Silva, "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania", *Espaço e Debates*, Ano X, nº 30, 1990.

que foi sujeito de conquistas no processo constituinte sabe hoje que não será possível trazer para a realidade estas conquistas sem um grau maior de adesão popular. Neste sentido, há uma desvantagem em relação aos movimentos sociais do final dos anos 70 e início dos anos 80, pois estes, embora fossem limitados do ponto de vista organizativo, tinham uma inserção de base muito maior do que a que hoje apresenta o "Fórum Estadual da Reforma Urbana", por exemplo. É só com a Administração Popular, a partir da centralidade que o Estado continua tendo na cultura política da base dos movimentos comunitários, que o embrião de novas relações sociais começa a emergir na prática, através de processos como o da Concessão do Direito Real de Uso, em que as famílias beneficiadas rediscutem a propriedade, e o do "Orçamento Participativo", que discutiremos no próximo capítulo.

A rigor, não seria necessário ficar esperando pelo "Estado" para iniciar a prática de novas relações sociais. Existe todo um espaço para as experiências autogestionárias que não está sendo ocupado, como o da economia popular e o da gestão comunitária. Os "departamentos" não ocuparam este espaço, os partidos muito menos, prometendo sempre para depois da conquista do governo, esperando, como salientamos, melhores oportunidades institucionais. Porém, deve-se ressaltar a favor dos movimentos populares que sem eles não haveria Administrações Populares, que aliás só puderam avançar naquilo em que aqueles as puderam respaldar.

Depois de vários seminários, reuniões com vereadores, articulações interinstitucionais, quando as lideranças e assessorias envolvidas no processo constituinte resolveram olhar novamente para a base dos movimentos populares, no início dos anos 90, elas constataram uma distância que antes não era tão evidente. Suas entidades tradicionais de atuação, UAMPA e FRACAB, haviam mudado a composição de suas diretorias, adquirindo um perfil burocrático e aparelhista. Os "novos" movimentos, como o de ocupações, começavam a dar sinais de esgotamento. A grande saída pensada, através da criação da Pró-Central, que seria uma articulação pluralista dos movimentos sociais, mostrava-se pouco ágil, com problemas de democracia interna e praticamente restrita à luta pela moradia, entendida como luta pela Reforma Urbana. Dentro do próprio campo dito popular, com a conquista da Prefeitura em Porto Alegre, não foram poucos os técnicos que, antes comprometidos com as lutas a partir da base, agora passavam a buscar em fórmulas de engenharia institucional a solução para as questões sociais e políticas. Passou a falar-se, então, em refluxo dos movimentos sociais ou até mesmo no seu próximo fim. A isto agregou-se toda uma crise intelectual da esquerda militante, que havia perdido seus referentes internacionais.

Os movimentos populares urbanos, na segunda metade dos anos 80, vivenciaram uma espécie de "educação pela pedra", acompanhando a crise mais geral da esquerda, ao descobrirem, enfim, que não existem classes dadas a priori e que não se pode conceber a transformação socialista como deter-

minação ou como objeto conceitual acabado. Parte dessa pedra foi a UAMPA, como foi o "sindicalismo de Estado" para os trabalhadores assalariados. Parte dessa pedra foram também as políticas de integração dos governos Simon e Collares. E é com essa pedra no estômago que os movimentos populares olharam para a Constituição e para o governo da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre (89-92). Não há mais tempo para mitos e fianças, houve um endurecimento. Pode-se ler isto como decepção, refluxo, mas também como amadurecimento, perda da ingenuidade.

Pouco se falou da positividade desta crise, que tinha várias portas de saída para serem pensadas e elaboradas. Em primeiro lugar, a oportunidade de pensar em nome próprio e não mais seguindo referentes fabricados, o que implica perceber a realidade com olhos menos opacos. Em segundo lugar, e daí derivado, a revalorização dos sujeitos de carne e osso como atores, lutando aqui e agora a luta possível de cada momento, o que significa abrir espaço para a subjetividade, para o afeto, sem os quais não se reconstrói uma proposta ética. Em terceiro lugar, o fim do fetiche dos aparelhos, inúteis sem a convivência coletiva das diferenças e a força que só ela pode proporcionar na construção de espaços públicos para a política.

Esta é a trama que tentaremos aprofundar no próximo capítulo.

VI. A EXPLOÇÃO DA EXPERIÊNCIA.

Porque ocurre que, en nuestra época, la vida cotidiana ha comenzado a rebelarse. Y ya no mediante gestas épicas como la toma de la Bastilla o el asalto al Palacio de Invierno, sino de maneras menos deslumbrantes, pero también menos episódicas, hablando cuando no le corresponde, saliéndose del lugar asignado al coro aunque conservando su fisionomía propia.

*José Nun
(La rebelión del coro)*

Introdução

Quando a utopia da Reforma Urbana começa a ser reconstruída, no final dos anos 80, ela apontava principalmente para a possibilidade de uma nova institucionalidade. Neste sentido, a preocupação das lideranças dos movimentos populares e das entidades de assessoria esteve centrada nos instrumentos legais que permitissem a intervenção regulatória do Estado, para que fosse reconhecida a cidade real (as várias formas de posse) e a partir dela normatizada a apropriação do solo urbano, de modo a minorar a lógica predatória, segregadora das classes subalternas, que preside a ocupação da cida-

de. Ou seja, havia uma preocupação maior com o conteúdo do que com o processo.

Na elaboração da Constituição Federal, a correlação de forças dentro do Congresso não permitiu resolver ali a questão da função social da propriedade, tendo esta sido remetida para os Municípios, através das suas Leis Orgânicas e da figura ressuscitada dos Planos Diretores. Nos Municípios, por sua vez, após aprovada a Lei Orgânica, ficou faltando regulamentar em Leis Complementares os instrumentos ali contidos, além da necessidade de rever e transformar os atuais Planos Diretores. Depois de regulamentadas as leis, supondo que venham a sê-lo, ainda fica faltando a normatização da sua aplicação pelo Executivo Municipal. Todo este processo, dilatário no tempo, terminou "isolando" lideranças e bases nos movimentos populares urbanos. Luciano Martins, ao estudar a crise de governabilidade que vem caracterizando o processo de transição no Brasil, constata que a recriação do quadro constitucional e do jogo político não tem sido capaz de romper com o fisiologismo e a fragmentação interna dos partidos, tornando-se a ação de governo presa de demandas particulares não processadas politicamente (os escândalos). Isto acaba provocando na maioria da população o "(...) sentimento de progressivo distanciamento entre a cidadania e a sua representação política, reintroduzindo uma distância entre as instituições políticas e a sociedade que se presumia ser típica apenas do regime autoritário."¹

1. Luciano Martins, "Ação política e governabilidade na transição brasileira", José A. Moisés & J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *Dilemas da Consolidação Democrática*, Rio, Paz e Terra, 1989, p. 237.

Por outro lado, e é isso que interessa aqui, na medida em que a discussão da Reforma Urbana ficou centrada nos instrumentos legais de intervenção do Estado, de demorada aplicação prática, teve-se duas conseqüências negativas: (1) mais uma vez centrou-se no Estado, na ação governamental, a expectativa de transformação da realidade urbana; (2) sendo um discurso em grande parte abstrato, racional, universal, o discurso inicial da Reforma Urbana dirigia-se apenas para os setores mais organizados dos movimentos populares urbanos.

Isto não significa que não houvesse uma Reforma acontecendo na prática, "na lei ou na raça", através do processo de ocupações, da juridização informal de variadas situações de posse, das experiências de autogestão popular e através da conquista de uma série de espaços para a intervenção e participação institucional. A idéia de Reforma Urbana então se abriu para incorporar como seu elemento fundamental a cidadania ativa. Mais do que a adoção de políticas de origem social-democrata, é na radicalização da democracia para além dos espaços tradicionais da política (parlamento, voto periódico) que se passa a perceber a perspectiva de um tensionamento das contradições urbanas e da sociedade capitalista que as origina. Trata-se do embrião de um novo princípio ético-político:

"A bandeira da Reforma Urbana tem como objeto a luta pela democratização e socialização do Direito à Cidade. A cidade é o espaço político de exercício

da cidadania, por excelência, designando um território e uma forma de organização política. A luta pela Reforma Urbana deve ser entendida enquanto luta pela democratização do Município e de seu processo político de gestão."²

É esta conjuntura rica de contradições e ambivalências, no final dos anos 80 e início dos 90, que pretendemos tratar neste capítulo, dando ênfase ao discurso dos sujeitos populares constituídos nas articulações regionais de entidades populares existentes em Porto Alegre. Como este contexto ainda apresenta o fato novo da Administração Popular, o capítulo será dividido em duas partes. Na primeira, intitulada *A explosão do paradigma estatal*, será analisada a ação hegemônica constituída na relação Administração Popular/movimentos populares urbanos. Na segunda parte, intitulada *A experiência da militância*, serão analisados os discursos de algumas lideranças nas micro-regiões mais organizadas da cidade. Será discutida, sobretudo, a sua experiência de participação nos movimentos e a sua capacidade de diferenciação política dos espaços de mediação institucional.

A explosão do paradigma estatal

No âmbito nacional, a conjuntura 1981-1989 foi marcada por dois tipos de crise, inter-relacionados. No plano

2. III Fórum Nacional de Reforma Urbana (Relatório), São Paulo, mimeo, novembro-1991, p. 01.

político vivia-se uma "crise de expansão da arena política"³, com surtos localizados de ruptura celular - ocupações de terrenos urbanos e rurais, saques, depredações, greves prolongadas, inadimplência junto ao BNH etc. -, o que reforçava o caráter inadiável da necessidade de incorporação de novos atores à cena política, como condição para recompor e ampliar as bases de legitimidade do sistema político. No plano econômico, vivia-se uma "crise do modo de regulação"⁴, com o Estado parcialmente impotente diante do estrangulamento externo da economia.

O movimento das diretas-já foi uma tentativa de resolver as duas crises de uma forma combinada. Já a opção pela articulação Tancredo Neves implicou operar uma separação entre democracia política e democracia social, ao acenar para uma restauração plena da democracia parlamentar - convocação de uma constituinte livre e soberana - e jogar a solução dos problemas sociais para um segundo ou terceiro momento, quando a economia estivesse recuperada e a nova constituição promul-

3. Crises de expansão da arena política ocorrem, quando: "(...) grupos, partidos, movimentos e/ou pessoal governamental realizam interpelações a classes ou setores sociais apontados a estabelecer identidades coletivas conflitivas com as dos participantes já estabelecidos na cena política. (...) Estas interpelações não significam necessariamente que se tenham produzido mudanças paralelas no plano celular da dominação social, tampouco implicam o colapso do regime ou governo." Cf. Guilherme O'Donnell, "Crises políticas, crises del Estado y crises de la dominación social", in 1966-1973, *El Estado burocrático-autoritario - triunfos, derrotas y crises*, Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982, p. 50.

4. Crises do modo de regulação se definem como episódios, ao curso dos quais: "(...) os mecanismos associados à regulação em vigor se verificam incapazes de reverter os encadeamentos conjunturais desfavoráveis, mesmo no caso de que inicialmente o regime de acumulação seja mais ou menos viável." Cf. Robert Boyer, *Accumulation, regulation et crise: quelques definitions et problèmes de méthode*, Paris, mimeo, 1985, p. 28.

gada. A crise de regulação foi parcialmente resolvida pelo aumento das exportações, aliviando a pressão externa. Este movimento foi viabilizado pela expansão do endividamento interno, recurso que permitiu adiar para o final dos anos 80 a eclosão de uma crise mais ampla do modo de acumulação como um todo. A possibilidade de uma sobrevida para um sistema dinamizado a partir de um eixo limitado de circulação interna, altamente concentrador e excludente, permite explicar em parte o silêncio sobre o padrão de desenvolvimento a ser adotado, que se seguiu à opção Tancredo Neves. Embora os constrangimentos econômicos à consolidação de uma nova ordem política ainda se mantivessem, foi possível reduzir o nível de tensão social carregado pela conjuntura, tanto pelo lado militar como pelo lado empresarial, dando a estes setores margem suficiente de segurança para a condução da transição sob o seu controle. Pelo lado dos setores populares, a opção Tancredo Neves aparecia plena de ambigüidades, num misto de reconhecimento de sua participação político-social, num determinado nível, e de exclusão ou "deslegitimação", em outro, sendo que os governos Sarney e Collor pesaram progressivamente para esse outro. O fracasso da tentativa de hegemonia liberal-democrática (o maior partido do Ocidente - o PMDB) levou a uma rápida erosão também dos padrões de dominação ideológica, o que implicou um reforço do aparato coercitivo, cuja expressão maior foi talvez o massacre de Volta Redonda em 1988. O governo Collor, nesse sentido, expressa o abandono de um projeto hegemônico, mas ao mesmo tempo trata-se de uma manobra gigantesca de recomposição da dominação ideológica. As classes dominantes, assumem que não têm nenhum projeto

para as classes subalternas, estabelecem um processo conducente a uma espécie de *apartheid social* e para isto buscam justificar-se com todos os truques e mentiras possíveis numa sociedade mediada predominantemente pelos meios de comunicação de massa.

No plano da luta política, a campanha das diretas expressou o repúdio popular ao autoritarismo, mas também e sobretudo a insatisfação geral com relação à situação econômica. A descoordenação política e econômica do governo colocava empresários e trabalhadores na oposição. E a hegemonia liberal-democrata na "Nova República" não se construía senão com a promessa de retomada do crescimento, identificada ingenuamente ou ideologicamente com maior progresso social. É esta promessa, que o Plano Cruzado parecia realizar para determinados setores, que leva a maioria da população a descarregar seus votos no PMDB em novembro de 1986.

O aumento do endividamento interno enquanto estratégia para a rolagem anual da crise encontrou seu limite político no final do Governo Sarney. A crise se agrava e, no Governo Collor, aprofunda-se a recessão. O modelo de desenvolvimento baseado na exclusão popular e nos investimentos estatais se exauriu, sem que uma nova via tenha conseguido se consolidar. Isto coloca em risco, na perspectiva dos movimentos sociais, a continuidade e o aprofundamento dos procedimentos democráticos na construção política de um novo projeto para o país. A convergência da crise no Estado acirra a disputa em torno dos recursos públicos, com os setores pri-

vados buscando salvaguardar seus interesses às custas do colapso e mesmo do desmantelamento do setor público, ameaçando inclusive o cumprimento das funções chamadas clássicas do Estado Moderno⁵, como a garantia da moeda e dos contratos, a arrecadação dos recursos necessários a sua manutenção, a segurança dos cidadãos, a ordem social e a aparência universal da ação estatal. A adoção do receituário neoliberal como "alternativa" para a crise implica um abandono pelas classes dominantes de ações hegemônicas, no sentido que aqui temos dado a este conceito, ou seja, de ações com base no consentimento ativo daqueles que a elas aderem.

Neste sentido, desde o início dos anos 80, o Brasil vem experimentando um processo social contraditório, caracterizado, de um lado, pela ampliação dos espaços de participação e, de outro, pela perda de visibilidade dos movimentos sociais. Se no final dos anos 70 uma barricada numa vila popular ou a entrega de um abaixo-assinado ganhavam imediatamente a opinião pública, dada a ampla articulação anti-autoritária e a existência de escassos canais institucionais para a ação política, o que tornava os movimentos de bairro um dos únicos espaços políticos disponíveis, no final dos anos 80 o quadro já é bem outro. As reivindicações não são mais imediatamente divulgadas na grande imprensa e a opinião pública precisa ser conquistada para que haja um relativo consenso em torno do atendimento de uma determinada reivindicação. Isto significa, que os interesses organizados na sociedade não se realizam mais apenas no âmbito das decisões de

5. Francisco Weffort, "Democracia política e desenvolvimento econômico", *Cadernos do Cedec*, nº 22, São Paulo, 1991.

governo ou das decisões privadas. Dependendo das questões colocadas em jogo, é no debate público que determinadas regras se estabelecem ou não. Planos gerados em segredo, como, por exemplo, a intervenção nas empresas permissionárias de linhas de ônibus em Porto Alegre, em 1989, apesar do impacto inicial estilo "Plano Cruzado", terminaram provocando efeito contrário ao pretendido, com a população demonstrando "incompreensão" com a piora ou o atraso na oferta de determinados serviços⁶.

A solução neoliberal para a crise do paradigma estatal (o Estado organizador da sociedade, para o bem ou para o mal) consiste na privatização física do Estado, em nome do mito do mercado auto-regulador. Responder a esta solução, a partir do campo da esquerda, apenas com a reivindicação de mais Estado é no mínimo uma ironia da história. Não é o aumento da regulação burocrática da sociedade, mas é a publicização do Estado, a luta pela apropriação pública, pela população, dos espaços e das questões consideradas de interesse público, que aparece nos movimentos populares como uma al-

6. No início de 1989, diante da ameaça de *lockout* feita publicamente pelos empresários do transporte coletivo urbano, o governo da Frente Popular começou a planejar uma intervenção nas empresas permissionárias. Aplicado o plano, houve um processo de adesão pelos movimentos populares nas várias regiões da cidade, que buscavam ser co-promotores da intervenção. O governo da Frente Popular se dividiu entre a "racionalidade técnica" (as empresas em que era necessário intervir para garantir o transporte da população) e o apelo à uma encampação generalizada feita pelos movimentos. Não conseguindo aproveitar a vontade de participar dos movimentos, acabou por ficar com o pior dos "dois mundos": uma desapropriação além do que tinha condições de gerenciar, marcada por sucessivos confrontos com os movimentos populares. Só a partir de 1991 é que o governo conseguiria se recuperar do desgaste sofrido na área do transporte coletivo urbano, a partir da devolução das empresas e do estabelecimento de projetos negociados com os empresários, como o de Renovação Acelerada da Frota.

ternativa contra o neoliberalismo. Por exemplo, na criação de um Fundo Nacional de Moradia, proposta pelos Movimentos de Moradia de todo o país, o que se reivindica não é que o Estado construa casas, mas a gestão direta dos recursos públicos pelos movimentos, desde o controle sobre a arrecadação até a autogestão do processo construtivo.

Este contexto político e econômico obriga os movimentos sociais a transformarem suas demandas em propostas de políticas públicas, o que implica a necessidade de articular vários movimentos, qualificar a discussão e superar o corporativismo estreito. Mas como exigir esta capacidade de descentramento e ação universalizante de populações que apenas emergiam para a defesa política de direitos?

A partir da transição política do regime autoritário, nos vários níveis governamentais, incorporou-se o discurso "participacionista", geralmente reduzindo a participação ao mutirão e repassando para a população afetada encargos assistencialistas sem a provisão de recursos necessária. Não obstante, afirmou-se um ideário democrático de gestão da cidade, que vem se afirmando tanto a partir da inscrição de direitos e instrumentos em leis, quando pelo desenvolvimento de experiências de gestão participativa, como os casos de Lages (SC) e de Piracicaba (SP) ainda no final dos anos 70, de Recife, na gestão Jarbas Vasconcelos (86-88) e, mais recentemente, através das Frentes em que o PT participa.

O advento da "Nova República" significou simultaneamente o reconhecimento dos movimentos sociais pelas políticas públicas e a tentativa de sua captura política. Recusando tornarem-se apenas súditos ativos de um projeto que negava sua autonomia, os movimentos sociais não deixaram de acusar, contudo, divisões, crises de representação e refluxos. Como avaliariam inclusive estudiosos dos movimentos sociais que haviam feito o elogio crítico de sua emergência nos anos 70 enquanto novidade cultural, como Vera da Silva Telles:

"(...) o que parece estar acontecendo nesses novos tempos é algo como uma 'desconstrução' dos espaços e da linguagem através dos quais os sujeitos que vieram se constituindo durante os anos 70 puderam se fazer reconhecíveis nos anos finais da década. Se as práticas e discursos elaborados durante aqueles anos hoje estão cristalizados e esterilizados, talvez seja porque não foram capazes de se sobrepor a uma tradição e cultura políticas disseminadas por todos os poros da sociedade. Se aquelas experiências desfiguraram-se de tal modo que parecem hoje só alimentar a tradição corporativa da sociedade brasileira, talvez seja porque o legado dos anos 70 não tenha encontrado novas palavras para que fosse possível se transformar numa nova herança."⁷

7. Vera da Silva Telles, "Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos", Lúcio Kowarick (org.), *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*, Rio Paz e Terra, 1988, p. 282.

O reconhecimento da questão social não significa que todos os governos tenham reconhecido igualmente as entidades representativas dos moradores. Seguidamente houve tentativa de ignorar os representantes populares e buscou-se na eficácia administrativa ou na interpelação direta na base dos movimentos a alternativa para a legitimação da ação do Poder Público Municipal. Porém, com o crescimento do associativismo por local de moradia e por questões específicas, ficou mais difícil aos governos ignorarem a representação popular. Neste sentido, os anos 80 podem ser caracterizados também como a década do associativismo. Em Porto Alegre, não apenas cresceu enormemente o número de associações de moradores e de entidades de bairro, como complexificaram-se os níveis intermediários de organização, com a constituição de Uniões de Vilas, Conselhos Populares, em cada região da cidade, e também com a instituição de alguns espaços de articulação de lutas em torno de questões específicas, como o Movimento de Luta pela Moradia, os intermitentes fóruns e comissões de luta pela Reforma Urbana, pela melhoria do transporte coletivo, pela garantia de vagas nas escolas etc. E desenvolveram-se ainda espaços públicos institucionais e informais, como a Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde (CIMS) e outros, onde participam representantes dos diversos segmentos envolvidos em cada questão.

A idéia de Conselhos Populares foi progressivamente amadurecendo da concepção de duplo poder para uma concepção de co-poder, a partir do processo de socialização da

política⁸ que começa a ocorrer desde meados dos anos 80, com a necessidade dos movimentos construírem espaços políticos para para o processamento de suas demandas de conteúdo. Expressão disto é a auto-definição que fazem os Conselhos da Glória, da Grande Cruzeiro e do Partenon, por exemplo:

"Conselho Popular é o órgão que reúne as entidades de uma região como: Associações de Moradores, Centros Comunitários, Clubes de Mães, Times de Futebol, Escolas, Grupos de Movimento, Escolas de Samba etc. A união de todas estas entidades forma o PODER POPULAR local, que vai ser o governo da Região, cuidando do 'todo'. Cada entidade destas tem seus próprios interesses e problemas, fazendo suas lutas locais. No Conselho Popular, estas entidades vão lutar pelos problemas que envolvem o todo da Região, tomando decisões que beneficiem o maior número de pessoas e não apenas o interesse de uma entidade." - Grande Cruzeiro e Glória⁹.

"Os movimentos comunitários reivindicam e pressionam a Administração. Os Conselhos Populares vão muito além da reivindicação, eles interferem nos critérios de atendimento das reivindicações. Quem fica só na reivindicação vai ser apenas uma

8. Para uma discussão deste conceito, vide Marco Aurélio Garcia, *Redefinição de roles entre lo público y lo privado* (Seminário Integração e Desenvolvimento Alternativo na América Latina), Lima, mimeo, fevereiro de 1992.

9. *Comunidade* (órgão de divulgação da União de Vilas da Grande Cruzeiro e do Conselho Popular da Glória), ano II, nº 1, fevereiro de 1992, p. 4.

'parte', que reivindica coisas para o seu pedaço. Diante de alguém que tem o poder sobre o 'todo'. Só assim eles se credenciam para dirigir o 'todo'." - Partenon¹⁰.

Embora ambicionem o "governo da Região", as entidades aí reunidas lutam pelos "problemas que envolvem o todo da Região", buscando interferir "nos critérios de atendimento das reivindicações". Neste sentido, vale a pena registrar suas definições de objetivos:

"1) Pressionar a Administração Pública (Prefeitura, Governo do Estado, Governo Federal) e o Legislativo (vereadores, deputados, senadores) por obras e leis que melhorem nossas condições de vida; 2) Definir os critérios de atendimento das reivindicações da Região. Ex: escolher quais as principais ruas da Região para serem pavimentadas e que trazem benefícios para a maioria dos moradores; 3) Fiscalizar os serviços e obras da Administração Pública; 4) Ser o Porta-voz da Região; 5) Elaborar propostas concretas para a Administração Pública e para o Poder Legislativo, sobre saúde, moradia, transporte, lazer, educação etc.; 6) Participar do Planejamento Global da cidade." - Grande Cruzeiro e Glória¹¹.

10. Conselho Popular do Partenon, "Conselho Popular do Partenon: autonomia, legitimidade, democracia", *De olho na cidade*, ano I, nº 4, julho e agosto de 1992.

11. *Comunidade*, op. cit., p. 4.

"(a) obter e partilhar informações sobre assuntos da Administração Pública (Executivo, Legislativo, judiciário); (b) fiscalizar os órgãos públicos; (c) decidir sobre as questões referentes ao Partenon, à cidade, ao Estado e ao país; (d) construir propostas para a Administração e para o Legislativo; (e) definir políticas públicas para as áreas de transporte, moradia, saúde, educação, cultura, etc.; (f) participar do planejamento global da cidade... Estado e país." - Partenon¹².

Na origem dos atuais Conselhos Populares existentes em Porto Alegre há toda uma história de lutas onde, a partir de um esforço de articulação dos movimentos, foi possível constituir espaços de organização popular por região e torná-los uma referência para a população ali residente.

Nas regiões Grande Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, e Zona Norte, a partir dos encontros intervilas que haviam ocorrido no final dos anos 70, houve um desenvolvimento ao longo dos anos 80, em que pese todo o jogo das políticas sociais dos governos do período, que permitiu a construção de estruturas autônomas de organização política dos setores populares.

Na Grande Cruzeiro, o processo de organização teve origem, como vimos, no final dos anos 70, a partir da luta

12. Conselho Popular do Partenon, op. cit.

pela terra na Vila Tronco. Depois vieram as reivindicações por saneamento, água, luz, vagas nas escolas, construção de lixeiras e outras. Em 1988, conforme o cadastro da FASE, existiam 23 Associações de Moradores ativas na região, sendo que 16 participavam da União de Vilas (6 de forma mais constante). Nas gestões Dib e Collares na Prefeitura houve uma tentativa de capturar politicamente as lideranças do movimento da região. Assim, por exemplo, no final da gestão Dib, algumas Associações de Moradores estavam buscando recursos por fora da União de Vilas, indo diretamente aos órgãos do Poder Público, reivindicando especialmente saneamento básico. Na gestão Collares houve a tentativa, infrutífera, de desmoralizar a União de Vilas. Como o governo não tinha recursos para cumprir o que prometia, o que acabou ocorrendo foi o inverso. Entretanto, a atuação da União de Vilas sempre de deu pautada pelas políticas sociais dos governos. Neste sentido, foi a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC) e a LBA, no Governo Sarney, que estiveram mais próximas na prática de um clientelismo bem sucedido. Inclusive, um ex-vereador do PMDB chegou a criar um organismo paralelo à União de Vilas na época, o "Conselho Fala Favela". Quando a Administração Popular assumiu, em 1989, a expectativa do movimento local era muito grande, sobretudo em termos da realização de obras, porém, inicialmente, quando se viu que as coisas não seriam resolvidas no curto prazo, houve uma certa decepção, como afirmava o Sr. Ézio, presidente da União de Vilas, uma das mais antigas lideranças da região, em 1990:

"Com a Administração Popular, a Prefeitura está mais aberta, a comunidade tem mais condições de entrar em contato com as secretarias. Mas as obras planejadas não acontecem. A coisa neste aspecto até piorou."¹³

A União de vilas da Lomba do Pinheiro foi fundada em 1982, a partir da luta de várias entidades de moradores em torno do problema da água e do transporte coletivo. Em 1985, a partir de uma campanha contra o terminal Apolônio de Carvalho (que implicava perda de tempo em baldeações de um ônibus para outro), foi feita uma manifestação de protesto diante da Secretaria Municipal de Transportes, com a presença de 238 pessoas. Em 1988, depois de um refluxo, a mobilização em torno do transporte é retomada, com um ato público que reuniu 150 pessoas. A partir desta articulação, foi formada uma comissão em 1989, para garantir a intervenção nas empresas permissionárias do transporte promovida pela Administração Popular. Ainda em 1988, foram construídos dois centros comunitários na região, com recursos do Programa Fala Favela, e a União de Vilas conseguiu ficar com a sua administração. Existem 20 associações de moradores na região, segundo o cadastro da FASE, sendo que, em 1988, 14 participavam da União de Vilas e, destas, apenas duas participam mais sistematicamente da UAMPA.

13. FASE-POA, *Entrevista com a União de Vilas da Grande Cruzeiro*, Porto Alegre, mimeo, 1990.

A articulação de entidades de moradores na Zona Norte foi formada em agosto de 1987, num encontro que reuniu 10 das 18 Associações de Moradores então ativas na região. Mas esta nova articulação era fruto de um processo de acumulação de forças que vinha de tentativas anteriores, como o Movimento Pelo Ensino Público e Gratuito na Grande Santa Rosa (83-84), a Comissão Pró-Melhorias (COMPROMEL), de 84 até 86, também na Grande Santa Rosa. Na região do Sarandi foi formada a Comissão Pró-Melhorias do Bairro (COMPROMOB), de 85 até 86, e o Conselho Comunitário do CECOVE (Centro Comunitário da Vila Elisabete, pertencente à Prefeitura, mas cujo Conselho foi eleito diretamente pela população na gestão Collares), de 86 até 87. O projeto "Mutirão nas Vilas", também do Governo Collares, contribuiu para animar as discussões da articulação de vilas neste primeiro momento (1987) em que as duas regiões se articulavam numa nova unidade (Sta. Rosa/Sarandi). Em maio de 1988, a articulação passou a chamar-se Conselho Popular da Zona Norte (CPZN), realizando reuniões semanais desde então, e abrindo-se para a participação de clubes de mães, grupos de jovens, escolas de samba etc. Em 1991 era consenso na direção do CPZN a existência de um novo papel para o movimento popular:

*"Nós temos que começar a planejar as coisas pragmaticamente para o Estado. Esse é o dado novo, que vem desde 85, o processo de tentar incidir mais sobre as decisões da cidade. Antes era só bateção de pé, agora já é diferente."*¹⁴

14. FASE-POA, *Entrevista com o CPZN*, Porto Alegre, Mimeo, 1991.

Além do que se desenvolvia nestas três regiões acima, havia também esforços articulatórios em outras regiões, que só foram amadurecer, porém, depois da Administração Popular, como é o caso das regiões Glória, Partenon, Leste, Cavalhada, Restinga e Eixo da Baltazar.

Na Cavalhada, por exemplo, a fundação do CONCAV (Conselho Comunitário da Cavalhada) se deu em 1982, mas o seu funcionamento se deu com a participação de apenas 6 das 28 associações de moradores ativas existentes. Depois de fluxos e refluxos, em 1988, o CONCAV havia se rearticulado e mantinha reuniões regulares uma vez por mês.

Na Restinga, devido a uma longa tradição de atrelamento ao Poder Público, que vem desde a origem do bairro, como vimos anteriormente, foi só a partir de 1988 que o assim chamado "movimento popular combativo" (petistas que adotavam a prática do enfrentamento) começou a conquistar a diretoria de algumas Associações de Moradores, como a da Santa Rita, da Barro Vermelho e da Figueira, numa articulação apoiada pelo PT e pelo PDT. O Conselho da Restinga, formado a seguir, reunia, ainda em 1988, 5 das 9 Associações de Moradores ativas existente na Restinga, além de outras entidades, como Clubes de Mães, Comissões de Saúde, Liga de Futebol, Círculos de Pais e Mestres e outros. Devido às disputas em torno da composição do Conselho, existiam até 1992 problemas para a sua consolidação. Os setores identificados com o PT e com a proposta da PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES, defendem a ma-

nutenção de uma participação ampla de todas as entidades e a organização por comissões, já os setores identificados com o PMDB, defendem uma participação restrita às Associações de Moradores, na linha da CONAM. Não obstante, na época da intervenção nas permissionárias de linhas de ônibus (1989), o Conselho realizou uma manifestação com cerca de 5.000 pessoas exigindo a inclusão da empresa Belém Novo no processo.

Na região da Glória a trajetória de lutas dos movimentos comunitários é bastante antiga. Como a maioria das vilas populares ali encontra-se em área de preservação ambiental (segundo o Plano Diretor de 1979), a conquista dos serviços urbanos sempre foi muito difícil, pois o Poder Público sempre alegava a irregularidade da ocupação. Por causa disso, em 1980, surgiu a primeira tentativa de levar lutas conjuntas entre algumas Associações de Moradores, tendo-se conquistado com o tempo a extensão da rede de água e do número e percurso das linhas de ônibus. Com a gestão Collares houve muita expectativa em torno da regularização da posse da terra e a articulação de Associações de Moradores chegou inclusive a definir um plano de desenvolvimento global para a região. Porém, à medida em que isto se dava com um alto grau de autonomia em relação ao jogo político do PDT na Prefeitura, os órgãos de governo procuraram descaracterizar o projeto, buscando dialogar com cada Associação de Moradores isoladamente, o que acabou provocando a divisão na articulação, com o afastamento de algumas Associações de Moradores (Bairro Glória, Glorinha e São Francisco). No final de 1988, com a perspectiva da Administração Popular, constituiu-se o Conselho Popu-

lar da Glória, que reunia, semanalmente, naquela data, 10 das 14 Associações de Moradores ativas na região.

Na Zona Leste, foi somente a partir da campanha da Frente Popular que as lideranças despertaram para um processo de articulação das entidades populares da região. Muitos não eram militantes do PT, mas apenas simpatizantes da proposta. A formação de um Pré-Conselho ocorreu em fevereiro de 1989, a partir do processo da intervenção nas empresas permissionárias de linhas de ônibus. A partir daí, com o processo do "Orçamento Participativo", a articulação consolidou-se enquanto Conselho Popular, chegando a mobilizar, durante um certo período, aproximadamente 50 pessoas nas suas reuniões regulares quinzenais. Das 12 Associações de Moradores da região, participavam da articulação inicialmente apenas 3 (Bom Jesus, Cefer I e Brasília), mas progressivamente praticamente todas as entidades da região passaram a integrar o Conselho, que se transformou no legítimo interlocutor da Zona Leste junto ao Fórum do Orçamento.

No Eixo da Baltazar, durante muito tempo as entidades de bairro ficaram subordinadas a estruturas clientelistas de governo ou de atrelamento a determinados cabos eleitorais e candidatos, como Alceu Rosa, do PDS, Athos Rodrigues, do PFL, Dilamar Machado, do PDT e Zambiasi, do PTB, através de um seu assessor ligado a comercialização de loteamentos irregulares. Além disso, através de programas da SEHAC e da LBA, também o PMDB vinha estruturando um trabalho de clientelização sobretudo nas vilas Safira e Cohab. Um outro fato inte-

ressante, foi a tentativa da empresa de ônibus VAP, através de seus dirigentes, de impulsionar uma entidade paralela para a união de Associações de Moradores da região, buscando barrar a articulação de entidades que começou a se esboçar a partir do processo das ocupações de conjuntos habitacionais e terrenos, em 1987/88, que analisamos anteriormente. Porém, tal como a Zona Leste, foi só a partir da intervenção da Administração Popular nas empresas de transporte que o Conselho Popular da região começou a ser construído. Porém, das 21 Associações de Moradores da região, apenas 4 ou 5 compareciam às reuniões regulares do Pró-Conselho em 1989.

Este pequeno histórico dos Conselhos Populares comprova o avanço da proposta de ação articulada de entidades de bairro sobre a atuação isolada. Ao mesmo tempo, confirma a identidade dos setores mais dinâmicos dos movimentos com o PT e o PDT (parcelas) e o progressivo desgaste do PMDB. Contudo, é interessante observar que era justamente neste momento de hegemonia deste setor nos movimentos comunitários em Porto Alegre que as lideranças situadas nas entidades de articulação mais ampla enfrentavam uma séria crise estratégica. O "sucesso" das políticas sociais do Governo Sarney, de um lado, e a articulação de algumas lideranças e assessorias em torno da bandeira da Reforma Urbana, de outro, conduziram a uma situação de profunda reavaliação das práticas dos movimentos populares urbanos. Uma outra explicação é o desgaste das entidades de cúpula, como vimos em *A crise da UAMPA*, mais aferradas ao discurso do enfrentamento e muito pouco disponíveis para a articulação concreta das lutas e a proposição

de políticas públicas alternativas. Inclusive dentro do PT vem ocorrendo um processo semelhante, como identificam militantes como Erotides Júnior (Diretor do Depto. de Habitação da UAMPA) e Davi Schmidt (militante da Região Centro Sul, que integra a Coordenação de Relações Comunitárias no governo da Frente Popular):

*Erotides Júnior: "Em 89, 90, a SECOM (Secretaria Comunitária do PT) reunia 30, 40 pessoas a cada 15 dias. Porém, as pessoas vinham discutir mais os problemas da AP (Administração Popular). Depois, com o Orçamento Participativo, houve uma integração maior dos petistas com a AP, o que acabou esvaziando as reuniões da SECOM. As reuniões da SECOM não tinham caráter deliberatório dentro do Partido. A SECOM não era ouvida, não era levada em consideração. Esse esvaziamento que tem hoje, na minha opinião, é porque o pessoal tá apostando mais no movimento, no trabalho na base lá na sua região."*¹⁵

*Davi Schmidt: "Hoje, se a gente chama uma reunião lá na nossa região (Cavalhada), pra discutir questões do partido, não vem quase ninguém. Agora, se a gente chama uma reunião com pessoas do partido (PT) pra discutir o Orçamento Participativo, enche uma sala"*¹⁶

15. Erotides Júnior, manifestação em Reunião da Secretaria Comunitária do PT, 24-01-92.

16. Davi Schmidt, Conversa com o autor, 08-10-92. Davi foi representante de sua Região no Fórum do Orçamento em 1990-1991 e em 1992 passou a integrar a equipe de relações comunitárias da Administração Popular.

Uma terceira explicação possível para esta contradição é também o êxodo de quadros para a composição do governo da Frente Popular, quando os principais dirigentes de identidade petista nos movimentos vieram a ocupar cargos de confiança. Da mesma forma, movimentos como o de Luta pela Moradia, davam sinais de esgotamento da política de ocupações, no sentido de que precisavam de propostas para depois da posse da terra, para a gestão coletiva do território e das necessidades coletivas.

A vitória da Frente Popular (PT, PSB, PCB) nas eleições municipais, em 1988, coincidiu então com o que, para determinadas lideranças e assessorias em Porto Alegre, como a FASE, era um momento de crise e refluxo dos movimentos sociais:

*"Em geral, os Movimentos Populares Urbanos vivem hoje um grande 'vazio', no que diz respeito à expressão de um projeto capaz de articular toda a experiência acumulada com os novos desafios que a conjuntura impõe. Os projetos estruturados, como é o caso da ANAMPOS, são insuficientes e parciais. Não respondem às questões nas quais os movimentos estão inseridos. Ficam no específico e não articulam o que é mais geral e comum, ou seja, a problemática urbana."*¹⁷

17. FASE-POA, Notas sobre o trabalho da Frente Popular Urbana, Porto Alegre, mimeo, dezembro-1989, p. 01.

Enquanto uma parte das lideranças de cúpula mergulhava numa profunda autocrítica, a outra se aferrava ao controle pragmático dos aparelhos. Isto em parte pode explicar a facilidade com que os primeiros passaram a transferir para o novo Governo Municipal a tarefa de reorganizar os movimentos em novas bases e de tensioná-los no sentido de uma compreensão global da cidade e das contradições sociais.

*"Mesmo sabendo que é impossível atingir-se um estágio de mobilização permanente de massa, é importante trabalhar no sentido de construir momentos que incorporem numa prática política aquelas parcelas que encontram-se desorganizadas e alheias ao movimento. Nesse sentido, devemos levar em conta que um governo tem uma capacidade maior de produzir fatos políticos capazes de atingir um contingente bem mais amplo que os próprios movimentos. A questão que se coloca é como uma ação de governo pode combinar-se a iniciativas das organizações populares de modo a permitir também uma qualificação destas."*¹⁸

Esta expectativa diante da ação estatal expressa uma certa descrença na possibilidade dos movimentos populares urbanos "andarem com suas próprias pernas" e virem um dia a aglutinar o conjunto da sociedade. Mas expressa também a es-

18. FASE-POA, *Discussão da Frente Popular Urbana*, 2ª sessão: *Movimentos Sociais*, Porto Alegre, mimeo, s.d. (1989?), p. 05.

perança de que via impacto da ação do Poder Público fosse possível reavivar as forças em refluxo. Percebidos como "pontuais", "imediatistas" e "corporativos", além de aglutinarem apenas uma "pequena parcela da população", pensava-se reverter este quadro através de uma vontade política organizada no âmbito do Poder Público Municipal.

Esta visão se impôs também nos seminários iniciais sobre participação popular promovidos pelo PT para planejar a sua intervenção no governo:

*"O desenvolvimento de um processo de participação popular deve ser entendido como uma das possibilidades de elevação do patamar das lutas do Movimento Popular (MP), que hoje se dão de forma dispersa (localizada ou corporativa), a um patamar político onde as organizações populares (dos trabalhadores) passem a intervir nas políticas desenvolvidas, até então, de forma autoritária e afastadas do cotidiano e dos problemas concretos da população. Entendemos que tal processo pode significar um espaço de educação política, um instrumento de avanço do movimento, inclusive do seu grau de articulação, e um avanço em termos de conquistas econômicas."*¹⁹

O pólo da positividade, que antes era colocado nos movimentos populares, agora é transferido para o governo da

19. PT-POA (Comissão temática sobre participação popular), O PT e a participação popular na gestão da cidade,

Frente Popular, numa inversão de perspectivas. Ao mesmo tempo, contudo, o ideário que informava as propostas de ação de governo tinha nos Conselhos Populares e nos Conselhos Municipais (por setor da Administração) a sua expressão máxima²⁰. Enraizada ao longo do tempo no campo da esquerda em Porto Alegre, a idéia de governar através dos Conselhos (institucionais e populares) apontava para um novo padrão de gestão e planejamento urbano, onde os sujeitos centrais do processo seriam os movimentos sociais e os cidadãos em geral, atuando nestas novas esferas de exercício do poder no Município. Contudo, há uma certa ambigüidade neste discurso, pois de um lado considera-se que os movimentos populares dependem da ação de um governo democrático para se qualificarem e, de outro, pensa-se colocar estes mesmos movimentos no papel de sujeito central da gestão da cidade.

Para um problema real, a construção de um projeto hegemônico a partir das classes subalternas, constituindo-as enquanto sujeito, a Frente Popular expressava essa aparente contradição: governar em nome da construção deste projeto tendo por base movimentos "corporativos". Nas análises de alguns teóricos "clássicos" da democracia representativa, como por exemplo Shumpeter ou Sartori²¹, é justamente este um dos argumentos que os leva a defender a necessidade de uma certa restrição da participação popular, em nome da estabilidade do sistema político. Não obstante, para a Administração Popular,

20. Suzana Moura, *Governo Local e Participação Popular*, Porto Alegre, mimeo, 1991.

21. Para uma análise crítica destes autores, do ponto de vista do papel que atribuem à participação popular em sua teoria, vide Carole Pateman, *Participação e Teoria Democrática*, Rio, Paz e Terra, 1992.

a partir da vertente teórica socialista ou democrático-republicana, cuja matriz é Rousseau, a abertura de canais de participação era pensada como forma de superar estes "corporativismos" e despertar os cidadãos para uma cidadania ativa, a qual contribuiria para a estabilidade do governo.

O problema aqui, como para o sistema educativo democrático de Rousseau, é quem educa os educadores. Se um regime democrático participativo cumpre um papel formativo junto aos cidadãos, educando-os para a responsabilidade tanto pelas coisas colocadas imediatamente à sua volta como pelas de âmbito público local e nacional, para que não se suponha que apenas deuses possam governar democraticamente, é preciso dar conta da construção deste sujeito na sociedade real. Ou se assume, como fazem os teóricos tradicionais do governo representativo, que apenas uma minoria se interessa pela participação política e que isto até seria positivo, ou se rompe com este pressuposto da apatia generalizada e se aposta na sociedade organizada. O que parece difícil é que surja um governo estimulador da participação popular a partir de uma sociedade supostamente incapaz de se autogerir. Aí a possibilidade de uma interação política movimentos/governo em espaços institucionais acabaria prejudicada, pela concepção de povo ou de trabalhador que a informa.

No início da Administração Popular, implicitamente, havia esta concepção estratégica por parte dos militantes no governo ou em setores de apoio ao governo, como as ONGs ligadas à questão urbana: de que os movimentos não conseguiam ul-

trapassar o momento corporativo da organização de seus interesses, sendo o Estado um instrumento para dirigi-los dentro de uma perspectiva universal. Nesta visão, caberia à vanguarda à frente do governo organizar a sociedade para as mudanças estruturais (a questão urbana, no caso).

Tal como vimos em *A crise da UAMPA*, transferia-se para o Estado, inicialmente, a mesma compreensão instrumental dos movimentos populares urbanos, concepção tática e não estratégica, comandante e não hegemônica. Julgava-se que com um aparelho mais potente, estatal, seria possível "educar" um número maior de pessoas para a "transformação social". Uma parte dos militantes nos movimentos, incorporados ao governo através de cargos de confiança, via na máquina da Prefeitura o "Palácio de Inverno da Questão Urbana". E realmente, quando se olha o desempenho da Administração Popular a partir de hoje e se compara com o que parecia ser a situação dos movimentos populares urbanos no final dos anos 80, pode se ter a impressão de que a reversão do "quadro de refluxo" é mérito apenas da vontade política constituída neste governo, que aos poucos abriu-se para a construção de espaços públicos abertos à participação popular. Mas uma interação positiva dos setores populares nestes espaços só foi possível porque estes setores já existiam enquanto tecido associativo e também porque desenvolviam uma cultura de direitos. Esta cultura "implicava em conceber não como concessões, mas como deveres do Estado e direitos de cidadania, políticas públicas com vistas a satis-

fazer uma série de necessidades, tais como saneamento, educação, saúde etc., e outras a serem socialmente criadas."²²

A experiência da Administração Popular, neste sentido, permitiu uma aprendizagem fundamental, não porque tenha conseguido impor verticalmente, do Estado para a sociedade, uma dada consciência democrática de valorização da participação ativa, mas porque proporcionou o espaço de ação necessário para que a apropriação da política local pelos setores populares organizados fosse progressivamente descoberta enquanto obra de um sujeito múltiplo, constituído a partir de um determinado campo de forças. Parte deste sujeito é o ator governo, mas não há governo voltado aos interesses populares sem os próprios setores populares (ator povo organizado), autonomamente, educando este governo de acordo com os seus interesses socialmente construídos nos seus espaços próprios de organização.

"A realidade que encontramos quando tomamos posse era complexa, e caracterizava-se pelos seguintes aspectos: a) estrutura administrativa burocratizada, fragmentada, corporativa e sucateada; b) cultura política de relação do poder público com a cidadania marcada pelo clientelismo, tráfico de influências, troca de favores; c) dificuldade em precisar os limites políticos e financeiros do poder público municipal; d) situação de crise dos movi-

22. Flávio Limoncic, "A prática política que vem da base", *Políticas Governamentais*, IBASE, Vol. VIII, nº 82, jul-ago 1992.

mentos populares com relação à sua identidade, poder de mobilização e capacidade de intervir nas políticas públicas do município, estado e União; e) descrédito da população para com as representações formais da política; e f) cultura política dos militantes de esquerda nos movimentos populares, cujo discurso constituinte afirmava o confronto com quem detinha o 'aparelho' do Estado, concebido como algo monolítico."

"O desafio dessa complexidade foi rompendo com nossos 'discursos' competentes, paradigmas inquestionáveis, situações simplificadas. Fomos aprendendo na prática a trabalhar com a diversidade, os tensionamentos, as incertezas, com cenários constituídos por diferentes atores, com interesses diversos e muitas vezes antagônicos, e a conceber a pluralidade e a diversidade como a mais rica expressão da democracia. Esse aprendizado foi-se expressando em nossas ações administrativas e políticas, ao mesmo tempo que no interior de nós mesmos fomos refazendo concepções e valores."²³

Neste sentido, a Administração Popular não foi um "acidente eleitoral", mas a expressão de uma necessidade de espaço dos movimentos populares (entre outras necessidades). É isto que permitiu que se começasse a explodir o paradigma

23. Gildo Lima, Teresa Lucena e Maria Eunice Araújo, "Tensões e contradições da participação popular", *Tempo e Presença* (publicação do CEDI), nº 264, ano 14, julho/agosto de 1992, p. 44. Os autores integram a Coordenação de Relações Comunitárias (CRC) da Administração Popular.

estatal (esgotando-o e superando-o), vigente tanto no ambiente tecnocrático que produziu a modernização capitalista do país durante o regime militar, quanto em muitos setores da esquerda, ainda presos a uma concepção de solução das questões sociais apenas a partir do aumento da capacidade regulatória do Estado. É a própria noção de Estado separado da sociedade que está em cheque aqui, pois não é mais possível conceber a economia como uma esfera sem sujeito, ou cujo sujeito é totalmente determinado pelo capital. Como salienta Offe na sua análise dos novos movimentos sociais, o projeto conservador caracteriza-se justamente pelo esforço para reduzir ou impedir a politização de áreas tradicionalmente neutralizadas do social:

*"It is this evaporation of uncontested and noncontingent premises (both structural and evaluative) of politics that the neoconservative project is trying to revert in a sometimes desperate search for nonpolitical foundations of order and stability. What therefore is needed, according to the neoconservative project, is the restoration of uncontested standards of an economic, moral, or cognitive nature."*²⁴

Se nos países pós-industrializados a questão que se coloca para os movimentos sociais é a politização das esferas privadas da vida e da sociedade civil econômica, mais até do

24. Claus Offe, "New Social Movements: challenging the boundaries of institutional politics", *Social Research*, vol. 52, nº 4, winter 1985, p. 819.

que o controle da regulação estatal, em países como o Brasil, estas novas perspectivas de ação ou de identidade coletiva se fundem com a necessidade de construção política da nação. Neste sentido, a idéia de cidadania adquire na conjuntura presente um duplo significado, tanto o exercício de direitos junto ao Estado, quanto o auto-governo, a autonomia. Para retomar os termos de Touraine²⁵, percebe-se aqui que os movimentos populares urbanos combinam movimentos históricos com movimentos que também são cada vez mais sociais, no sentido de que não apenas buscam a sua integração a um projeto de sociedade, mas interagem criticamente neste processo, desenvolvem uma **prática instituinte**, identificando aliados e inimigos a partir do processo de conscientização sobre as relações sociais vividas.

Em Porto Alegre, dentro deste cenário nacional que esboçamos anteriormente, o suposto refluxo ou imanência corporativista dos movimentos populares precisa ser recolocado noutros termos, como **crise estratégica**, crise de projeto, e não como um dado da natureza. Ou seja, os espaços a partir dos quais se organizava a prática do enfrentamento nos movimentos populares urbanos foram erosionados. Enquanto foi possível manter a unidade das tendências político-partidárias no enfrentamento ao regime autoritário, entidades como a UAMPA e a FRACAB eram os eixos de atuação de movimentos que se caracterizavam principalmente como comunitários, onde o hiato bairro / cidade organizava a compreensão das contradições sociais. Na medida, porém, em que esta unidade se dissolve, ser

25. Alain Touraine, *Palavra e Sangue*, op. cit.

"combativo" passa a significar apenas ser capaz de exigir direitos, pragmaticamente, diante de qualquer governo. Contudo, com o aprofundamento da opção recessiva feito pelas classes capitalistas, a expectativa colocada a cada governo, de que as coisas podiam melhorar, vai se transformando, de um lado, em desesperança, frustração, passividade; mas, por outro lado, conduz também à possibilidade de reconstrução do projeto do campo popular. Não se trata mais então de esperar que o Estado cumpra o seu suposto dever, mas de construir ou recuperar a dimensão de *res publica*, para inverter a lógica de apropriação dos recursos sociais. É este o sentido profundo da idéia de Reforma Urbana que começa a se reconstruir. Apropriar-se do público significa recuperar para a sociedade não apenas os investimentos públicos que foram privatizados (através de instrumentos de regulação do solo urbano), mas principalmente os espaços políticos de exercício da cidadania e da democracia. Neste sentido, não existe uma Reforma Urbana, mas várias reformas urbanas, cujos discursos constroem-se socialmente nos espaços dos movimentos e nos espaços institucionais abertos pelo processo de transição do regime autoritário.

Além disso, não é sem razão que apareça uma ou várias idéias de Reforma Urbana, vinculadas ao nível municipal, e não imediatamente uma idéia de reforma nacional. Embora as transformações sociais não se dêem por etapas sucessivas e progressivas, como supôs uma certa tradição no discurso da esquerda, a democratização do Poder Local tem a ver com uma determinada estrutura de oportunidades. Na medida em que o

Estado Nacional, enquanto espaço de controle de uma série de variáveis políticas e econômicas perde governabilidade, ficando refém da conjuntura internacional e de seus atores dominantes (multinacionais, grandes potências, FMI, Banco Mundial, Gatt etc.), tem-se como consequência o semicolapso das políticas públicas federais. A descentralização aparece então como uma saída política, num duplo sentido. De um lado, como é óbvio, porque permite desconcentrar o nível de demandas no âmbito federal e assim proporcionar alívio da tensão social neste âmbito, liberando o governo federal para a execução de políticas recessivas de ajuste. Por outro lado, a descentralização proporciona uma saída para as lutas pela redemocratização social. Como já salientamos, não era só para votar para presidente que grandes parcelas da população se mobilizaram na campanha das diretas, as pessoas queriam ver resolvidos os seus problemas sociais. Então, embora fragmentando a pressão social, a descentralização tornou-se um território de disputa política. Nos grandes centros urbanos, onde as estruturas organizativas da sociedade civil são mais complexas, a descentralização oportunizou o início de um processo de democratização do Poder Local. Por mais que determinados setores tentassem conter as demandas populares na camisa de força do clientelismo e do assistencialismo, por mais que se esperasse o fracasso total das administrações populares e democráticas, o resultado vem sendo a emergência de uma nova qualidade política.

Veja-se, por exemplo, a evolução dos desafios colocados pelos movimentos à Administração Popular em Porto

Alegre e vice-versa. Um primeiro desafio "educativo" colocado pelos movimentos populares à Administração Popular, de imediato, foi de conteúdo. Cansados de "enrolações" e políticas paliativas, os movimentos existentes nas várias regiões da cidade exigiam obras na área do saneamento básico, melhorias efetivas no sistema de transporte coletivo, acesso à terra e à moradia.

Um segundo desafio foi de credibilidade. Os integrantes do governo esperavam uma pronta adesão às políticas que buscavam implementar, pela sua suposta vinculação com os interesses "objetivos" das camadas populares da população. Mas para movimentos que haviam passado anos esperando por soluções materiais da parte dos sucessivos governos, tendo esperado pelos Conselhos prometidos e não efetivados no Governo Collares, tendo percebido que as políticas sociais dos Governos Simon e Sarney só apareciam seis meses antes das eleições, não seriam simples reuniões entre assessores comunitários do governo e população que alterariam o quadro de ceticismo com relação à política institucional. As comunidades exigiam provas para crer num futuro diferente. A suposição de que seria fácil para a Frente Popular, com a máquina da Prefeitura, reunir e organizar a adesão popular aos seus projetos teve que ser superada pela compreensão da complexidade do tecido associativo das organizações populares na cidade, do peso da mediação dos meios de comunicação de massa no acesso à "opinião pública" e da necessidade de repensar a idéia de planejamento dentro de um outro marco, enquanto espaço de negociação e disputa entre os diversos interesses

existentes na sociedade, para a formulação de regras e políticas não totalmente consensuais, mas que possam ser executadas legitimamente.

O outro desafio foi o da coesão interna da equipe de governo. A idéia positivista de um Estado condutor da sociedade corresponde o pressuposto de uma capacidade de ação unitária, de uma vontade política previamente constituída como uma dado a priori. Contudo, como a Administração Popular não surgia de um suposto "acidente eleitoral", mas de uma certa trajetória das lutas sindicais e urbanas na cidade, a equipe de governo tinha nesse substrato a sua origem pessoal. Não foi por outra razão que diante dos tropeços iniciais da Frente Popular, muitos integrantes do governo tendiam a resolver a sua crise de identidade colocando-se como movimento popular e não como governo. Veja-se, por exemplo, esta avaliação que fazia Ivano, militante comunitário da região Eixo da Baltazar e ocupante de cargo de confiança na Administração Popular, em 1990:

"Qualquer coisa que venha de governo, de dinheiro público, não tem fé política, não vai conseguir mudar as pessoas, não vai conseguir educar as pessoas pro socialismo, não vai conseguir transformar as pessoas numa nova sociedade, pra uma concepção avançada. Onde tem grana, porque afinal tem aquela grana do dinheiro público, que vai ser discutido pra fazer um investimento, porque a participação popular vai fiscalizar tal obra, tal serviço, como

a saúde, como a pavimentação, não vai dar, porque eu sinto que tu és visto com outros olhos quando tu te colocas a nível de Administração. Então, é bom nem misturar, lá é o meu trabalho, onde eu ganho a minha grana, estou até tentando colaborar porque acredito, mas o papo é outro aqui na vila, porque se as pessoas te virem como o cara de lá, acabou. (...) Então eu digo, numa visão intimista já, eu vejo o coitado do companheiro que está lá socado na vila, o companheiro trabalhador, não é o presidente de uma associação, ele vai ver o Poder Público como Poder Público, não vai se educar pra uma nova concepção política de sociedade."²⁶

E também houve posicionamentos de sentido totalmente contrário, onde se assumia uma separação dos militantes com as suas origens, como se pode observar nesta fala de Lires Marques, ex-integrante da direção da FRACAB e diretora do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) no governo da Frente Popular:

"O PT, enquanto oposição, no movimento comunitário, trabalhou muito mais com mobilização e táticas do que em cima de uma estratégia. E levantou uma falsa premissa com o movimento comunitário, ou seja, em nenhum momento deixou claro que o inimigo não era o Prefeito, nem o governador, mas o sistema capitalista ora representado por um partido burguês

26. Entrevista ao autor, novembro-1990.

(...). E de repente nós temos hoje a população, que trabalhávamos enquanto oposição, com a mesma tática que nós ensinamos pra eles, de ir pra frente da Prefeitura, de invadir, berrar e gritar, de não aceitar que seja recebida apenas um pequena comissão. E aí tu recebes o povo e todo mundo fala ao mesmo tempo e não se consegue objetivar nada, com uma massa que não está conscientizada. São ditas ofensas pessoais de baixo nível e a gente perde a paciência (...). É muito fácil ser oposição (...). Difícil hoje é o desafio que temos de ser uma Administração diferenciada das anteriores e ser vista como uma nova relação pela comunidade, fazendo-a compreender que ela própria poderá elaborar novas táticas, uma vez que as antigas não funcionarão conosco, porque já conhecemos de antemão, tenho know-how, e quando ela vem já estou voltando, dando a resposta, cortando ela pela meio, botando uma cunha, impedindo que ela faça. Isto serve para moldar, rebaixar, abafar os conflitos, que é próprio de quem está no poder, tipo impedir a greve dos municipais. Considero até que pode, mas que não deixe de ser um desafio da Administração, cutucar o movimento, para que ele apresente novas táticas, no sentido dialético, de transformação, na medida em que o movimento verifique que táticas rotineiras e tradicionais não funcionam conosco."²⁷

27. FASE-POA, Entrevista com Lires Marques, Porto Alegre, mimeo, 1991.

O que o desenvolvimento deste terceiro desafio revela, mais uma vez, é a precariedade da idéia de uma separação rígida entre projeto de governo progressista ou transformador e movimentos populares em crise. Nem a ação do governo era tão "classista" como requeria o ideal de um governo de orientação socialista, nem era tão "universal" a ponto de não reconhecer e se posicionar diante das contradições sociais existentes. De fato, a ação de governo era a cara da coalizão de forças eleita, um campo heterogêneo com origem nos movimentos sociais e com articulações com o meio intelectual e acadêmico, cuja coerência e unidade era um processo a ser construído e não uma tarefa dada. Isto explica inclusive o caráter híbrido da ação de governo, com a participação popular se impondo, de início, através de atritos quase que constantes entre as forças do mesmo campo. Por exemplo, o não cumprimento do plano de obras, acordado com as comunidades nas várias regiões da cidade, na execução do orçamento municipal de 1990, levou inclusive um vereador petista (José Valdir, fundador da UAMPA) a se somar à exigência de renúncia do Secretário de Obras, feita originalmente a partir de algumas regiões organizadas.

Em contrapartida, também ficaram sérios desafios para os movimentos populares urbanos. Um primeiro, como se pode depreender da fala acima, foi o de identidade. Na medida em que dezenas dos militantes mais ativos dos movimentos foram ocupar cargos no governo, como distinguir entre uma coisa e outra, que papel deveriam ter os movimentos?

Um segundo desafio foi o da autonomia diante de uma estrutura de governo disposta a reorganizar a sociedade: como não se diluir nos espaços institucionais criados para a participação popular? Como expressa muito bem a Coordenação do Conselho Popular do Partenon: "*Não queremos ser ativistas de uma Administração Pública, de partidos políticos, mas almejamos a participação direta de todos os cidadãos nos assuntos públicos de Porto Alegre... Estado e País.*"²⁸

Um terceiro desafio colocado aos movimentos é talvez o mais difícil, o desafio da democracia: como exigir a democratização do Poder Público, a ruptura com o paradigma estatal (superando a dicotomia sociedade versus Estado pela idéia de reconstrução/construção de espaços públicos), recusando o autoritarismo e a apropriação paternalista, sem ao mesmo tempo repensar as práticas e as organizações dos próprios movimentos? E ao mesmo tempo, como lidar com a institucionalidade democrática sem abrir mão de um projeto de transformação social? A cultura dos direitos que emerge a partir dos movimentos de bairro desde o final dos anos 70 não tinha produzido transformações substantivas nos formatos organizativos existentes (Associações de Bairro, relação com o Poder Público). Como estes direitos eram e são cobrados fundamentalmente do Estado, ficava difícil construir uma nova institucionalidade, apropriar-se do espaço público, sem passar por uma experiência de gestão democrática do Poder Público. Certamente existiriam outras maneiras para superar o paradigma

28. Coordenação do Conselho Popular do Partenon, *Conselho Popular do Partenon*, Porto Alegre, mimeo, julho-1992, p. 1.

estatal, como vem ocorrendo em muitos países da América Latina, como o México, por exemplo, em que os movimentos descobrem na autogestão de empreendimentos comunitários uma alternativa de sobrevivência econômica e de tensão com a política econômica dominante de orientação neoliberal. No caso brasileiro, contudo, e mais particularmente em Porto Alegre, esta superação vem se construindo pela progressiva apropriação das questões públicas pela população organizada. Como observou Castoriadis em sua visita à Porto Alegre: *"Eu sempre vi as organizações e as lideranças populares se mobilizarem contra o Estado. Eu nunca tinha visto elas se mobilizarem para orientá-lo. Foi a primeira vez que vi este fato."*²⁹

Ações hegemônicas, conforme o conceito aqui desenvolvido, não são simples ações de direção político-partidária. É por isso, em parte, que a ação do PT, por exemplo, custou algum tempo para se traduzir em resultados eleitorais. Ações hegemônicas são principalmente ético-políticas, no sentido de redefinição do espaço da política e do modo de seu exercício. Mais importante que a adesão partidária é a adesão a determinados princípios orientadores da ação política. Mais importante do que o resultado imediato desta ou daquela política é o processo de transformação dos sujeitos. Ou seja, é preciso ultrapassar a "barreira partidária", universalizar-se, para que uma ação se construa como hegemonia. Ao desenvolverem uma cultura de direitos, os movimentos universalizaram a idéia de cidadania social. Ao defenderem sua au-

29. Cf. Tarso Genro, in FASE-POA, *Entrevista com Tarso Genro*, Porto Alegre, mimeo, 1992.

tonomia e aprofundarem formas e fórmulas de apropriação e ampliação do público, os movimentos emergem para a cidadania política. Isto significa uma abertura para uma concepção de governo como algo diferente de dominação. Governar passa também a ser sinônimo de abrir espaço para os projetos que vem da sociedade, recuperando o sentido clássico da política enquanto prática instituinte. Assim, ações de governo, do ponto de vista dos movimentos populares, constituem estruturas de oportunidades, maiores ou menores, conforme o caso. Não é o governo da Frente Popular (PT, PSB, PPS, PCB) que vai democratizar o Poder Local por decreto, este governo é uma oportunidade, ou não, para que a sociedade comece a democratizar este poder.

O "Orçamento Participativo", uma das bandeiras do conceito ampliado de Reforma Urbana, foi o grande espaço público de atuação dos movimentos populares urbanos neste período (1989-1992). O processo do "Orçamento Participativo" consiste na realização de plenárias regionais, convocadas conjuntamente pelas entidades comunitárias de cada região e pela Secretaria de Governo Municipal, a partir das quais são eleitos representantes que compõem uma Comissão de Representantes, chamada Fórum do Orçamento a partir de 1990. Trata-se de uma gigantesca pesquisa participante. Nas plenárias regionais abertas a todos os moradores, a Administração apresenta suas propostas relativas à política tributária e à previsão de receita e despesa. A população, em contrapartida, apresenta suas prioridades de investimento na região. A idéia de desprivatizar o Estado e reconstruí-lo enquanto espaço pú-

blico, veiculada na propaganda dos Conselho Municipais, que permitiriam a participação popular nas várias áreas da Administração Pública, encontrou um espaço parcial de realização no processo do "Orçamento Participativo". Este padrão de organização em fóruns abertos à participação dos diversos segmentos interessados se reproduziu também em outras áreas e programas de governo, como o "More Melhor Participando"³⁰, o "Guaíba Vive"³¹, o "Conselho de Acesso à Terra"³² e o "Foro contra a Recessão e o Desemprego"³³. Ao contrário do Governo Collares, que adiava para depois da sua regulamentação legal a constituição de canais de participação, no governo da Frente Popular construiu-se outra estratégia, educada no impacto negativo da Administração Popular ao final do primeiro ano de mandato. Espaços de participação foram abertos na prática, deixando-se para depois da experiência a sua consolidação jurídica. A Lei nº 267, que regulamenta os Conselhos

30. Reúne os moradores em áreas do DEMHAB e representantes do órgão na discussão de alternativas para regularização fundiária e urbanização, como a constituição de fundos comunitários rotativos e projetos viáveis de loteamento que preservem a totalidade dos ocupantes.

31. Reúne representantes da Prefeitura, ONGs ligadas à preservação do meio ambiente, entidades técnicas e outras ligadas à recuperação do estuário do Guaíba.

32. Reúne representantes do governo, entidades de assessoria ligadas à questão urbana e representantes da UAMPA e das Micro-regiões organizadas. Este Conselho tem centralizado sua atuação na discussão do programa de regularização fundiária, que tem por base as definições tiradas no Orçamento Participativo. Atualmente discute também uma proposta de Iniciativa Popular de Lei para a sua regulamentação e a definição da gerência e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, criado pela nova Lei Orgânica Municipal.

33. Reúne representantes da Prefeitura Porto Alegre, sindicatos de empresários e de trabalhadores, centrais sindicais e entidades ligadas ao fomento de micro-empresas e setores da sociedade civil interessados na questão. O Foro tem pressionado o governo federal pela liberação dos recursos do FGTS conforme as determinações do Conselho Curador deste fundo, tem desenvolvido propostas de alteração de legislação relativa à construção civil e tem incentivado empreendimentos comunitários (feiras), a criação de micro-empresas e o desenvolvimento de centros de bairro como alternativa de revitalização econômica de determinadas regiões da cidade.

Municipais, de autoria inclusive de um vereador do PDT, só foi aprovada em fevereiro de 1992. Entretanto, bem antes disso já havia uma série de "Conselhos" funcionando na prática.

Há quatro anos desenvolve-se esta prática de discussão pública do orçamento municipal (1989, 1990, 1991, 1992). A primeira discussão esbarrou na inexperiência, expressa numa ampla coleta de demandas em todas as regiões da cidade, sem a capacidade de processamento político. Ou seja, a população organizada simplesmente trouxe para as reuniões com a Prefeitura os seus *cahiers de doléances* e a Prefeitura, com condições de atender apenas minimamente uma parte das "queixas" ainda resolveu processar as obras a serem realizadas em decisões internas ao governo, segundo critérios técnicos internos, o que acabou frustrando as lideranças e resultando em dificuldade de aprovação do Orçamento na Câmara de Vereadores e na não correspondência entre as obras reivindicadas e as realizadas. Em 1990, o governo municipal se beneficiou de uma pequena reforma tributária, ampliando a receita proveniente do IPTU³⁴ e aumentando a fiscalização sobre o

34. A pequena reforma tributária promovida pela Administração Municipal consistiu basicamente na revisão da planta de valores que está na base da cobrança do IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano). Pelo projeto, aprovado na Câmara de Vereadores no final de 1989, foi possível cobrar mais das propriedades melhor situadas e praticamente isentar as vilas populares. A reforma era necessária devido à enorme defasagem dos valores do IPTU com relação à inflação. No período 81-85, por conta de reajustes muito pequenos que favoreceram os grandes proprietários urbanos, a arrecadação deste imposto sofreu uma queda, em valores reais, de 41,11% (cf. Maria Suzana de Souza Moura, 1988, op. cit.). Isto ameaçava tornar inútil a reforma tributária realizada pela Constituição Federal de 1988 (que aumentara a fatia das Prefeituras no Fundo de Participação dos Municípios de 17% do IPI e do IR para 22,5%; aumentando também sua participação no bolo do ICMS de 20% para 25%; abrindo também a possibilidade de cobrança de alíquota de 3% so-

ISSQN, o que deu uma margem de manobra para a ampliação da capacidade de investimento. Porém, como a organizações comunitárias já estavam ressabiadas, diminuiu o número de presenças nas plenárias regionais. Não obstante, os participantes redefiniram alguns critérios, junto com a Administração, para o processamento político das demandas³⁵. Formou-se um conjunto de regras em que as demandas deixavam de ser encaminhadas para as secretarias, passando a ser globalizadas por região segundo um elenco de prioridades. Da mesma forma, a mobilização (o número de presenças nas assembleias), com peso 1, passava a ser apenas um dos critérios para o atendimento, disputando com outros coletivamente estabelecidos, como o grau de carência de cada região³⁶, com peso 3, população nas áreas de carência, com peso 2 e importância da região para o desenvolvimento da cidade como um todo, com peso 1. Os delegados eleitos para o Conselho do Orçamento acompanharam todo o processo de formulação das propostas do que seria efetiva-

bre a venda de combustíveis e passando para os Municípios o ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos -; significando um aumento da participação dos Municípios no bolo tributário nacional de 12% no período 85-88, para 16% em 1990). Assim, em 1992, o IPTU representa 11% da receita municipal (contra 4% em 1988) e o ISSQN, 20%. Em 1989, só a folha de salários já era superior à receita. Em 1990, a Prefeitura tinha apenas 3% da receita para investimentos. Em 1991, já por conta da reforma no IPTU e da adoção de outras medidas de saneamento financeiro, foi possível dispor de 17% para investimentos e, em 1992, 11%. Para 1993, porém, é prevista uma queda para menos 10%, por conta principalmente da recessão econômica.

35. Para gerir o processo do "Orçamento Participativo", a Administração Popular criou o GAPLAN (Gabinete de Planejamento), diretamente ligado ao prefeito e ao controle financeiro do Orçamento Municipal. O GAPLAN e a CRC (Coordenação de Relações Comunitárias) garantiram pela Prefeitura a efetividade da participação popular, ao viabilizarem administrativamente a execução das decisões tomadas no Fórum do Orçamento.

36. Elementos considerados: existência ou não de posto de assistência médica, de escola de I Grau, creche, pré-escola, praças, coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, abastecimento de água, esgoto cloacal e pluvial. Conforme GAPLAN/PMPA *Seleção das micro-regiões e áreas de carência para intervenção prioritária*, Porto Alegre, PMPA/mimeo, 1990.

mente executado. Assim, em 1991, na terceira articulação da experiência, com o cumprimento de grande parte do acordado, reassegurou-se a credibilidade do processo e socializou-se entre Prefeitura e população organizada a defesa da proposta orçamentária junto aos vereadores. Em 1992, a participação de entidades e pessoas nas plenárias regionais simplesmente dobrou em relação à 1991. Da mesma forma, aumentou o grau de processamento coletivo das demandas:

*"Quando nós chegávamos nas reuniões dos conselhos populares, no primeiro ano, nas primeiras reuniões, recebíamos de 20 a 30 pedidos individuais. Hoje, recebemos um, dois, ou três, no máximo. Se são pedidos de serviços que todo o cidadão tem o direito de fazer, nós encaminhamos para os órgãos competentes. Mas, se são pedidos de investimentos e intervenções pesadas, nós respondemos: 'O local apropriado para tu disputares isso é no próprio Conselho Popular'."*³⁷

Em 1990, por exemplo, numa reunião do Conselho Popular da Glória, houve a visita do Arcebispo de Porto Alegre, D. Cláudio Kolling. As reuniões do Conselho são na Igreja da Glória e os padres responsáveis pela paróquia encarregaram-se das apresentações. D. Cláudio havia procurado o Prefeito para solicitar uma obra de urbanização para viabilizar a construção de mais um santuário na Glória. O Prefeito disse que

37. Tarso Genro, "Esfera Pública e iniciativa popular", Proposta, FASE-NACIONAL, nº 54, agosto de 1992.

concordaria desde que o Conselho Popular da Glória também concordasse e o Arcebispo resolveu ir até lá. Os integrantes do Conselho questionaram primeiro o papel da Igreja junto aos setores populares:

Vinicius Fagundes Almeida: "Sempre solicitamos que a Igreja, que tem tanta força, nos ajude, mas ela tem nos faltado quando a gente precisa. Agora mesmo, estamos (...) e tudo está sendo feito só com os recursos dos moradores. Nós sabemos que a Igreja não tem recursos, mas podia ajudar mais na luta."³⁸

Quando, porém, os presentes nesta reunião souberam que a área doada ao Arcebispo por um "latifundiário" local era de 4 ha, a grita aumentou:

Florestan: "Existe um paradoxo na Glória, os de baixo, com tradição católica, são a classe média e os de cima [morros], os descamisados, não têm tradição católica tão grande. O pessoal da Glorinha, que tão querendo transferir, vai ficar espantado ao saber que 4 ha estão disponíveis para um santuário."

D. Cláudio: "Bom, o Sr. se fixou nos 4 ha, mas é que o santuário precisa de espaço para estaciona-

38. Vinicius Fagundes Almeida é militante comunitário da Região da Grande Glória, manifestação em reunião do Conselho Popular da Grande Glória, 09-07-90.

mento. Onde vamos colocar as pessoas que vem em romarias?"

Plínio: "Ora, se este Sr. pode doar 4 ha para um santuário, então pode doar também outras terras para resolver os problemas de moradia das comunidades."

Assessor do Arcebispo: "Se é para criar problema para o Sr. Marsiah [dono original dos 4 ha] então nós saímos, não queremos criar problemas."

Eriberto Back: "Não queremos discutir se é propriedade privada. Isto é outra questão. Existe um Plano Diretor, que vai ser modificado. Então, o Sr. Marsiah é dono, mas ele não pode fazer o que ele quer, tem que respeitar o Plano Diretor. Tem muitas vilas assim também. Então, o que nós queremos é influir nas mudanças que vão ser feitas no Plano Diretor. O Plano Diretor atual não prevê a ocupação dos morros. Nós temos que pensar numa proposta mais ambiciosa, vinculando o desenvolvimento da Glória com a Zona Sul e a Restinga e viabilizando a ocupação dos morros pela população, evitando a ocupação desordenada ou predatória. E pra isso a importância da Igreja, dos padres jesuítas, das irmãs do Hospital Belém, do Santuário (...)."39

39. Relato de debate entre D. Cláudio e militantes comunitários em reunião do Conselho Popular da Grande Glória, 09-07-90.

Na medida em que as demandas particulares passavam a ser processadas politicamente em cada região, ficava mais fácil defender a proposta de investimentos na Câmara de Vereadores. Quando os vereadores "tradicionais" vêm nas galerias não apenas uma multidão, mas os seus próprios supostos ou antigos cabos eleitorais nas vilas, ali, defendendo coletivamente a proposta orçamentária, ocorre uma redefinição do sujeito e do objeto da pauta de discussão política, onde os setores populares organizados começam a deixar de ser "pé de escada" e se qualificam como um ator de novo tipo. O Sr. Feliciano, por exemplo, militante comunitário da região do Partenon, teve em 1991 uma vitória junto a um antigo conhecido seu, o Vereador Arthur Zanella (ex-diretor do DEMHAB na gestão do PDS). O Vereador queria desviar recursos previstos para obras no Partenon para uma outra região, o Porto Seco, mas foi constrangido a mudar sua posição, para não perder o "amigo"⁴⁰. Essa presença dos moradores na Câmara tem mais um exemplo, recente. Em 1992, em plena campanha eleitoral, com os vereadores de oposição à Administração Popular rejeitando praticamente tudo que vinha do governo, a pressão das lideranças comunitárias dos vários partidos conseguiu fazer com que os vereadores revertessem a sua decisão inicial de praticamente impedir a correção monetária do Orçamento Municipal (margem fixada foi de 1,5%), o que faria com que cada obra tivesse que passar pela Câmara. Os vereadores

40. Relato feito pelo Sr. Feliciano, em reunião do Conselho Popular do Partenon, em 22-08-92.

tomaram essa decisão audaciosa num dia e no dia seguinte, em 14-08-92, grande parte deles reverteu o voto.

Durante décadas de domínio oligárquico, populismo e autoritarismo, o orçamento público foi sempre um assunto para grupos restritos, invariavelmente dos setores dominantes da sociedade. E sempre expressou predominantemente os interesses econômicos destes setores. Os setores populares eram tolerados no máximo no momento final das políticas sociais, nunca no momento chave da gestão do fundo público. Para se ter uma idéia do que significa a participação da população na definição de suas prioridades de investimento veja-se a evolução dos investimentos realizados pelos governos municipais no período 83-91:

INVESTIMENTOS REALIZADOS (EM CR\$ 1.000.000,00)			
	83-85	86-88	89-91
Pavimentação, Conservação de Vias e Iluminação Pública	5.694	1.880	7.763
Saneamento (DEP, DMAE)	8.769	8.308	17.322
Fonte: Balanços e orçamento de 1991 (preços de jun/91, p/ IGP-D.I Médio, P. Alegre, 20/07/91)			

A opção prioritária pelo saneamento básico, feita pela população, geralmente não é bem recebida pelos governantes tradicionais, pois "enterrar canos" não é considerado obra visível e "não dá voto". Mas a opção pelo saneamento básico feita pela população na atual gestão municipal nada tem de irracional, pelo contrário. Dados da Fundação de Economia

e Estatística (FEE) mostram o quanto pesa a ausência de saneamento na qualidade de vida da população: em 1980, em Porto Alegre, do total de óbitos ocorridos nas áreas de ocupação irregular, sem saneamento, 23,1% eram de crianças menores de um ano, enquanto nas áreas regulares apenas 8,5% dos óbitos eram de menores de um ano⁴¹.

Porque é preciso investir tanto em saneamento básico? Porque, no padrão de urbanização brasileiro, a periferização e a autoconstrução foram as alternativas encontradas pela população pobre para morar. A quase totalidade das subabitações se localiza em loteamentos irregulares ou clandestinos, muitas vezes ocupados por invasão, sem urbanização e de regularização difícil, pois como não obedecem aos padrões formais, exigem a adoção de critérios especiais, o que prejudica não só a realização de obras para a colocação de infra-estrutura ou para a passagem de linha de ônibus, como coloca certos limites para a obtenção de determinadas linhas de financiamento junto à Caixa Econômica Federal ou ao Banco Mundial.

As vilas de subabitação em Porto Alegre apresentam hoje uma situação contraditória. De um lado, positivamente, o Poder Público ampliou o acesso desta população aos serviços urbanos, como água, luz e coleta de lixo. Mais recentemente, vem sendo ampliada também a rede de esgotos. Por outro lado, contudo, este esforço feito pelo Poder Público numa conjun-

41. Tanya Barcellos e outros, *Segregação urbana e mortalidade infantil em Porto Alegre*, Porto Alegre, FEE, 1986.

tura de crise econômica é sempre menos que proporcional à demanda, pelo fato de que a população nestas vilas cresce muito mais do que a oferta de serviços e do que a taxa média de crescimento populacional da cidade.

EVOLUÇÃO DAS SUBABITAÇÕES EM PORTO ALEGRE									
ANO	1951	1965	1972/73	1980/81	1982/83	1987	1988	1990	1991
Nº VILAS	4	56	124	145	167	183	212	212	249
Nº BARRACOS	3.965	13.588	20.152	38.093	39.909	60.889	72.555	98.000	106.000
POP FAV.	16.303	65.595	105.833	171.419	180.489	274.000	326.497	393.043	425.000
POP TOTAL	394.151	748.878	950.142	1.125.901	1.275.483	1.307.562	1.334.247	1.387.588	1.262.631*
% POP FAV.									
/POP TOTAL	4,13	8,76	11,14	15,22	14,15	20,95	24,47	28,32	33,66

Fonte: Secretaria do Planejamento Municipal, 1991 (dados estimativos).
* Dados oficiais do Censo-IBGE - 1991

Mas esta situação não se deve a uma escassez de terrenos urbanizados, ao contrário. Dados da FEE referentes ao ano de 1986 mostram que mais de 41,88% da área urbana de Porto Alegre é constituída por vazios⁴². Sendo que quinze proprietários detêm sozinhos quase um quarto destes terrenos (mais de 10% da área total da cidade). Ou seja, quanto mais investimentos a Prefeitura faz na periferia, mais valorizam os terrenos vazios situados entre o centro urbano e as vilas populares, pois a extensão das redes de serviços passa necessariamente por esses terrenos. É justo portanto que o Poder Público possa se ressarcir da valorização sofrida por estes imóveis às suas custas. É esta a idéia contida na determinação legal de que a propriedade urbana cumpra sua função so-

42. Naia Oliveira e outros, *Vazios urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais*, Porto Alegre, FEE, 1989.

cial. Seria perfeitamente possível abrigar o conjunto da população favelada de Porto Alegre no âmbito da cidade já urbanizada. Mas isto não se dá devido à retenção especulativa de terrenos, o que cria uma situação de *apartheid social* no tecido urbano. De um lado, a cidade legal, dotada de infraestrutura e serviços, de outro, a cidade clandestina, excluída do acesso aos recursos urbanos.

Por que a Prefeitura não consegue dar conta da recuperação e urbanização das áreas de subabitação? Não é só porque seus recursos são escassos, mas porque eles são em parte apropriados pela especulação imobiliária. Como controlá-la e potencializar os investimentos públicos na melhoria da qualidade de vida da população pobre é uma pergunta sobre a qual os movimentos populares começam cada vez mais a refletir.

Na medida em que as comunidades, nas várias regiões da cidade, discutem suas carências em assembléias convocadas junto com o Poder Público Municipal, há uma progressiva qualificação das discussões no sentido de uma visão global da cidade e de seus problemas, o que aponta também para a necessidade de transformações mais profundas no padrão de apropriação da cidade. Se em 1990, por exemplo, a principal reivindicação das vilas populares foi a pavimentação de ruas, em 1991, foi o saneamento básico e, em 1992, mais uma vez o saneamento básico, seguido da regularização fundiária. É possível ver hoje antigos militantes dos movimentos populares dizendo que não basta a colocação de redes de esgoto, que é

preciso também o tratamento dos dejetos antes de seu despejo no Estuário do Guaíba. Da mesma forma, ao se lutar por regularização fundiária, aprofunda-se a discussão da função social da propriedade urbana, matéria que, segundo a atual Constituição Federal, cabe aos Municípios regular, através de seus Planos Diretores.

"Os verdadeiros grileiros da cidade são as Máquinas Condor (maior proprietário de vazios urbanos em Porto Alegre), a indústria do usucapião. Lá no Morro da Cruz eles compram o Direito de Posse dos moradores antigos e depois vão expulsando os outros, na marra. É uma máfia especializada. Se devia coibir a venda da posse para as grandes incorporadoras."⁴³

Ou seja, é na medida que a Reforma Urbana começa a sair das leis para a realidade que a população (e não apenas algumas lideranças e movimentos) se apropria deste discurso. Nas reuniões do Conselho de Acesso à Terra, por exemplo, que reúne representantes das várias regiões, paralelamente ao Fórum do Orçamento, assiste-se hoje um processo de discussão e de aprendizado por parte de lideranças comunitárias sobre instrumentos legais, como a Concessão do Direito Real de Uso (direito de posse dado aos ocupantes de terras municipais, que já está sendo aplicado), o Solo Criado (separação entre direito de propriedade e direito de construir), a tributação

43. Deoclides de Almeida, militante comunitário da região do Partenon, *idem*.

progressiva sobre os vazios urbanos e o Usucapião Especial Urbano (possível depois de 5 anos de ocupação não contestada judicialmente). Isto vem tornando consenso na cidade a necessidade de revisão do atual Plano Diretor, não apenas para que seja adequado às novas possibilidades colocadas pela Constituição Federal, mas para a construção de um pacto entre os diversos sujeitos que produzem e vivem na cidade, onde se estabeleçam regras legítimas para o jogo, porque politicamente construídas (ao contrário dos planos tecnocratas de expansão urbana), através da discussão pública da função social da propriedade e do reconhecimento da cidade real e de seus atores. Até o início dos anos 90, a conjuntura constituinte absorveu a maior parte do esforço propositivo dos movimentos populares urbanos e das entidades de assessoria, agora estamos passando para uma outra conjuntura, em que é possível materializar um pouco daquele sonho. Isto se expressa, por exemplo, no fato de que a regulamentação do Conselho Municipal do Orçamento e do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e Fundo Municipal de Desenvolvimento sejam os dois primeiros projetos, em Porto Alegre, que serão apresentados através de Iniciativa Popular de Lei.

Contudo, a experiência do "Orçamento Participativo" em Porto Alegre não é isenta de limites. Primeiramente, é preciso registrar que se trata de uma iniciativa da Administração Municipal, que convoca os moradores de cada região para a discussão de suas prioridades. Mesmo que esta convocação se faça em conjunto com as entidades comunitárias, fica a questão da autonomia das organizações populares: até que

ponto é ainda o Estado que organiza a sociedade, até que ponto esboça-se um processo de gestão democrática do fundo público, com a participação direta da população interessada?

Além disso, trata-se apenas da definição das prioridades pela população, não da definição do gasto público municipal. A população apenas decide quais são os seus principais problemas e onde quer que o poder público municipal coloque seus investimentos.

Um outro limite diz respeito à própria exposição da peça orçamentária, que é feita de forma resumida e técnica, impedindo a compreensão de certos detalhes importantes, como por exemplo as implicações do perfil social da arrecadação e a especificação do que integra rubricas.

E há também a considerar o fato de que a participação nestas reuniões agrega uma parcela ainda muito pequena da população, embora venha crescendo geometricamente. Em 1989, cerca de 1.000 pessoas participaram diretamente nas plenárias abertas nas 16 Micro-Regiões em que a cidade foi dividida, a partir da realidade das organizações populares. Em 1990, este número caiu para aproximadamente 500 pessoas, devido ao não cumprimento do plano de obras no prazo previsto. Mas em 1991, porém, as plenárias reuniram um total de aproximadamente 3.100 pessoas (0,22% da população da cidade). Em 1992, este número cresceu para 6.168 pessoas, com a participação de uma média de 40 a 50 entidades de bairro por região.

Orçamento Participativo 1992/93				
Região	Nº Geral Pessoas/Plenária	Delegados	Associações de Moradores	Outras entidades
Restinga	303	30	20	14
Centro	319	32	23	14
Nordeste	221	21	21	-
Extremo-Sul	569	57	16	9
Cruzeiro	235	23	21	2
Partenon	922	92	38	20
Humaitá/Nav.	128	13	20	5
Ilhas	132	13	15	4
Glória	206	20	26	7
Cristal	388	39	26	5
Zona Sul	378	38	37	15
Centro-Sul	502	50	38	13
Eixo da Balt.	455	45	29	8
Leste	385	38	29	19
Norte	511	51	33	5
Lomba do P.	514	51	35	5
TOTAL	6.168	614	427	145
Fonte: PMPA (CRC), 1992.				

De qualquer forma, é pouco provável que este processo venha a envolver a participação ativa do conjunto ou sequer da maioria da população. A eleição dos Conselheiros Tutelares da Criança e do Adolescente⁴⁴, amplamente convocada pela imprensa e pelos movimentos nas diversas regiões, feita através do uso do título de eleitor, atraiu pouco mais de 40.000 pessoas em 1992, o que dá uma idéia da dimensão da cidadania ativa na cidade. Dados do IBGE, de 1988, indicavam que para todo o Rio Grande do Sul apenas 211.163 pessoas eram

44. Em 1990, o governo federal criou o Estatuto da Criança e do Adolescente, lei que também instituiu os Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente, com a função de co-gestão da política de atendimento à criança e ao adolescente, substituindo parcialmente funções do Juizado de Menores. A Prefeitura de Porto Alegre foi uma das primeiras a colocar em prática a criação destes Conselhos, distribuídos pelas várias regiões da cidade e com a remuneração de seus integrantes (equivalente ao salário de um técnico da Prefeitura) paga pelo Poder Público Municipal.

filiadas a Associações de Bairro ou de Moradores, sendo 304.473 filiados a partidos políticos e 1.180.416 filiados a associações esportivas ou culturais, considerando-se uma população estadual de 5.690.125 (maiores de 18 anos)⁴⁵. Isto coloca uma tensão entre cidadania ativa e passiva, entre os que participam ativamente e os que participam passivamente, reproduzindo a separação entre dirigentes e dirigidos, entre formas "artesaniais" (diretas) de comunicação e o controle privado dos meios de comunicação de massa. Uma ampliação da apropriação do público pela sociedade implicaria necessariamente a reapropriação da opinião pública, mas este é um horizonte apenas de questionamento no âmbito dos movimentos sociais, sem projetos alternativos colocados no horizonte. Na saída de uma reunião da União de Vilas da Grande Cruzeiro, uma senhora já de idade comentava que os filhos não queriam mais que ela viesse nessas reuniões: "Que é que tu vai fazer lá, velha? Por que não fica vendo a novela com a gente?" Mas ela resolvia sempre vir. "Porque eu sou teimosa" e porque as reivindicações dela não vão ser resolvidas pela televisão.

Um outro limite, ligado à precariedade das estruturas organizativas de âmbito municipal dos movimentos populares (a crise da UAMPA), consiste na escassez de informações adicionais de outras fontes, externas ao governo municipal. Só muito recentemente, por exemplo, as entidades de assessoria estão se voltando para um trabalho neste nível junto aos Conselhos Populares. Isto expressa uma dificuldade de reali-

45. IBGE, "Perfil dos eleitores (Região Sul)", Pesquisa nacional por amostra de domicílios (suplemento), 1988, p. 37.

zação de discussões em espaços paralelos, com a presença de representantes do conjunto das regiões da cidade, onde argumentações e propostas alternativas possam ser desenvolvidas, livres do constrangimento da presença de representantes do poder público. O espaço de autonomia do movimento ainda é limitado à sua associação de moradores, ao seu Conselho Popular. Em 1991, por exemplo, enquanto a reunião final do "Orçamento Participativo" reuniu mais de 600 delegados, representantes das várias regiões da cidade, a reunião preparatória promovida pela UAMPA, na véspera, reuniu apenas 5 destes delegados. Embora este dado confirme a crise da UAMPA enquanto entidade representativa, o fato é que não existe outro espaço de articulação das lideranças comunitárias para o conjunto da cidade. Os Conselhos Populares ou Uniões de Vilas existentes em cada região agregam as entidades da região, mas não se articulam sistematicamente entre si. Como resultado, o que vem acontecendo é que os bastidores do Fórum do Orçamento acabam sendo este espaço articulatório. Aí, enquanto esperam os representantes da Prefeitura, ou depois que eles vão embora, funciona informalmente uma espécie de Conselho dos Conselhos.

Este conjunto de limites, embora não possa ser superado magicamente, expressa também algumas tendências de solução, na medida em que a população organizada aumenta o seu poder real. Ou seja, na medida em que a discussão pública em vários fóruns consolida-se como princípio educativo da prática. Entretanto, outros problemas começam a decorrer daí, como a disputa do caráter popular dos Conselhos Populares,

uma vez que o poder real atrai também organizações de interesse de outro tipo, sobretudo empresários. A explosão do paradigma estatal, portanto, enquanto embrião emergente de novas relações público/privado, permite aos setores populares o desenvolvimento de um outro tipo de identidade, no sentido de uma compreensão do Estado Integral e das contradições sociais que envolve. Como evoluirá esta identidade classista, contudo, é uma questão em aberto.

Dado o caráter institucional/estatal de espaços como o Fórum do Orçamento, poderia se pensar que esta situação recoloca o risco de uma incorporação organicista da sociedade pelo Estado. Ou seja, até que ponto trata-se efetivamente de um espaço público aberto para a participação popular? Para responder esta questão é preciso primeiro verificar quem dirige ou controla este espaço e como isto é feito? Poderia se dizer, por exemplo, que se trata de um espaço controlado pelo PT. Só que os militantes comunitários com identidade petista são os primeiros a reclamar da falta de discussão "ideológica" neste tipo de espaço:

"Hoje a militância tá toda agindo em função da AP (Administração Popular). Então a discussão acaba se dando nos espaços chamados pela AP no conjunto do movimento. Acontece que no movimento tem todo o tipo de gente ali. Não é ali que tu vai construir a tua clareza ideológica. Senão eu vou acabar trabalhando que nem o peleguinho, só pra conseguir obras. Quem é que quer a independência do movi-

mento? Só os petistas, os outros não se preocupam com isso. Nós lutamos todos juntos durante anos, até que veio as regalias. As lideranças começam a colocar uma pastinha embaixo do braço para conseguir coisas pra vila, pra assinar convênio."⁴⁶

"Com a absorção da militância no Orçamento, na eleição dos Conselhos Tutelares etc., a organização política fica para segundo plano. O movimento popular está discutindo somente as questões da Administração."⁴⁷

Para os militantes comunitários identificados com o PDT, por exemplo, supostamente na oposição, há mais elogios a fazer do que críticas:

"Uma coisa importante a salientar é que todas as Administrações anteriores tinham seu gabinete de atendimento comunitário, na gestão do Villela, do Dib e mesmo do Collares, mas essa Administração [da Frente Popular], diferente das outras, no atendimento às pessoas que buscam orientação de como formar uma Associação [de Moradores], não tenta cooptar as pessoas ou organizações. Ao contrário, prestigia o movimento comunitário organizado, através de seus representantes, indicando às pessoas estes

46. Jussara Cabeda, manifestação em Reunião da Secretaria Comunitária do PT, 24-01-92.

47. Pedro, militante comunitário na União de Vilas da Grande Cruzeiro, manifestação em Reunião da Secretaria Comunitária do PT, 24-01-92.

setores, UAMPA, FRACAB. A Administração está aberta, só não participa quem não quer. E quem participa pode opinar, mudar."⁴⁸

"Para nós, líderes comunitários, quando entra uma Administração como a do PT, a gente tem uma esperança muito grande, porque é uma Administração comprometida com o povo, com as comunidades. Através do trabalho das Secretarias a gente comprova que é comprometida. (...) chega um momento em que o pessoal quer ver as coisas iniciadas e em certas comunidades que o pessoal nunca participava, quando as máquinas entraram lá, no outro dia vieram todos para o Conselho e começaram a participar e opinar, porque viram que tinha uma coisa concreta acontecendo."⁴⁹

Estas falas expressam na verdade uma situação de ruptura com a tradição das ações governamentais na cidade, o que parece indicar que não era demagógica a manifestação do Vice-Prefeito Tarso Genro, na plenária do Orçamento Participativo realizada na Região do Partenon, em agosto de 1991, fazendo jus ao nome do bairro:

48. Omar Siqueira, militante comunitário na Região Grande Cruzeiro, Vice-Presidente de Cultura da UAMPA, candidato a vereador pelo PDT em 1992, manifestação em: FASE-POA, *Entrevista com a União de Vilas da Grande Cruzeiro*, Porto Alegre, mimeo, 1991.

49. Vinícius Fagundes Almeida (militante comunitário da Região da Grande Glória), *Entrevista ao autor*, janeiro de 1991.

"Não é qualquer coisa que está acontecendo na cidade. Isso é uma Reforma Completa na maneira com que o cidadão organizado se relaciona com o governo. Não é nenhum vereador do partido ou fora do partido que vai determinar, através de bilhetinho, através de cartãozinho, através do apadrinhamento, quais as prioridades da Região. Muito ao contrário, aqui estão aqueles que vão decidir para onde vai o dinheiro público da Prefeitura. (...). As lideranças comunitárias, a partir desse processo, não são mais manipuladas, não são mais industriadas. Vem o líder comunitário e diz: 'Eu quero que calce a minha rua.' E aí o Secretário, ou o Prefeito, ou o Vice, diz: 'Bom, eu calço, mas tu me consegues cem votos na próxima eleição.' Isso terminou! Terminou porque vocês aqui vão eleger os delegados e os representantes de vocês, que não só vão determinar quais são as obras prioritárias na Região, como também vão controlar a execução do Orçamento que vocês vão decidir. O cidadão deixa de ser instrumento e passa a ser um sujeito que resolve o que fazer e como fazer. Os vereadores colhem aqui nestas reuniões a garantia política daquelas decisões que vão ser tomadas lá na Câmara de Vereadores. Portanto, eles estão aqui valorizando a sua representação."

Inclusive, os representantes comunitários no Fórum do Orçamento articularam em 1991, a partir de uma iniciativa

do então presidente da Câmara, Vereador Antônio Hohfeldt, a proposta da Câmara Comunitária, que consistiria na realização de sessões da Câmara Municipal nas várias regiões. O processo chegou a ter início no final de 1991, mas foi interrompido com a posse do novo presidente da Câmara, Dilamar Machado, do PDT.

Contudo, mesmo se tendo clareza sobre o caráter democrático do espaço público que é o "Orçamento Participativo", que vem atraindo até mesmo pequenos empresários das Regiões, ainda fica a questão dos espaços próprios dos movimentos. Se o único espaço de organização dos setores populares passasse a ser o próprio espaço institucional junto ao Poder Público, perderia sentido falar-se em movimentos. O que justifica o termo, mesmo que num contexto de interação positiva com a Administração Municipal é a necessidade radical⁵⁰ de uma identidade própria. Num estudo sobre o movimento feminista nos Estados Unidos, Nancy Fraser⁵¹ procurou mostrar, em

50. Para o conceito de necessidade radical, vide Agnes Helles, *Teoria de las necesidades en Marx*, op. cit., p. 113.

51. Nancy Fraser (em "Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique or actually existing democracy", *Social text*, 25/26, New York, 1990) questiona quatro asserções básicas do conceito de Esfera Pública: (1) que a igualdade social não seria uma condição necessária para a democracia política; (2) que uma única e abrangente esfera pública seria preferível a uma rede de múltiplos públicos; (3) que a expressão de "interesses privados" ou "questões particulares" seria sempre indesejável; (4) que o funcionamento da Esfera Pública Democrática requereria uma clara separação entre esfera econômica e Estado. Ao contrário dessas asserções, para Nancy Fraser, em vez de fazer como se as desigualdades não existissem, seria preferível tematizá-las explicitamente (no que haveria concordância com Habermas). Da mesma forma, a história teria mostrado que para os grupos subalternos tem sido vantajoso construir espaços próprios, onde estes grupos possam se afirmar livres do constrangimento cultural ou econômico presente na Esfera Pública, de modo a poder qualificar, de modo a poder qualificar seus interesses como interesses públicos também. A proliferação de contra-públicos subalternos significaria um alargamento da contestação discursiva, o que seria positivo em sociedades estratificadas. Além disso,

contraste com a definição descorporativizada de espaço público de Habermas, que foi justamente o fato das mulheres constituírem espaços de mulheres paralelos que lhes permitiu fortalecerem-se para entrar nos espaços até então dominados pelos homens. O espaço público, na visão desta autora, é sempre regido por determinadas regras e por uma linguagem construídas pelos setores aí "hegemônicos", o que intimida ou deslegitima a fala dos novos integrantes.

Na medida em que a participação significa a capacidade de falar com voz própria, *"expressando e construindo uma identidade cultural em idioma e estilo próprio"*, é preciso um espaço próprio para este exercício. Embora, a rigor, os movimentos populares urbanos em Porto Alegre preservem suas organizações próprias, não se pode deixar de reconhecer que é em função das convocatórias feitas em conjunto com a Administração Popular que as mobilizações têm crescido (*"quando as máquinas encostaram lá, no outro dia vieram todos para o Conselho"*). Ou seja, a partir da agregação de novos públicos pelas entidades comunitárias aumenta a heterogeneidade, pelo menos inicialmente, das identidades militantes. Para as lideranças "combativas" que vem acompanhado as lutas comunitárias há mais tempo está muito clara a necessidade de articular espaços próprios para a sua formação, tanto no nível da comunidade (entidades de bairro), como no nível político (núcleos partidários). Porém, é uma questão aberta saber se estes es-

seria esse alargamento da discussão pública para o âmbito privado da economia que contribuiria para a desmistificação da idéia burguesa de público e privado.

paços particulares podem recuperar uma capacidade mobilizatória autônoma.

"Somente através da participação da comunidade é que se garante as instituições, porque a gente está num processo evolutivo, a gente adquiriu uma certa bagagem, um certo conhecimento das coisas, está sempre somando, a gente não aceita mais retroagir, quando entrar uma Administração de direita, vai ser um choque violento. A gente não aceita mais aquele tipo de tratamento, é um caminho sem volta."⁵²

Embora, em princípio, Márcia pareça ter razão nesta sua aposta, trata-se de uma verdade sentida, ainda a ser confirmada.

A experiência da militância

Como salienta Maria Célia Paoli⁵³, na maior parte dos estudos sobre os movimentos sociais, o sujeito é analisado a partir da categoria ação coletiva. O que conta, então, é principalmente o impacto social de sua ação, o poder de modificar ou transformar processos e estruturas. Entretanto, como já salientamos em outra parte, o sujeito não se dá a conhecer apenas pelos seus produtos, pelo seu status político. A ação

52. FASE-POA, *Entrevista com Márcia Kowalski*, Porto Alegre, mimeo, 1991.

53. Maria Célia Paoli, "As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero", *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, outubro de 1991, p. 114.

coletiva, apesar de ser síntese e não soma de ações individuais, não é construída senão a partir de indivíduos, de culturas particulares que se reelaboram no estabelecimento de redes comunicativas.

A opção que fizemos aqui foi trabalhar no plano da interação entre as avaliações feitas pelos sujeitos dos movimentos populares urbanos e a análise dos significados de sua ação, buscando apreender a dinâmica dos movimentos a partir de dentro deles e a partir de suas redes de mediações.

Nesta parte do trabalho, buscamos uma aproximação maior com estes sujeitos, a partir de uma amostra mais reduzida de avaliações de experiências visando poder lançar alguma luz sobre questões complexas como a identidade de base, a relação dos movimentos com os partidos e a estratégia de ação hegemônica recente.

Foi possível entrevistar um conjunto de lideranças intermediárias, com atuação orgânica nas principais regiões popularmente organizadas da cidade. As questões formuladas a estes ativistas envolveram três pontos: (1) trajetória individual e coletiva; (2) como as lutas desenvolvidas são definidas e lembradas; (3) posições diante dos espaços de participação (próprios dos movimentos ou institucionais).

Foram realizadas entrevistas individuais⁵⁴ e coletivas⁵⁵ (algumas com o apoio da FASE-POA). A exclusão de outras instâncias além dos Conselhos Populares se deve à opção por trabalhar com os setores mais dinâmicos dos movimentos populares em Porto Alegre. Os entrevistados individuais foram selecionados pelos critérios de filiação partidária (PT, PDT), duplicidade ou não de atuação (ocupação de cargo de confiança na Administração Popular), grau de envolvimento e, sobretudo, o exercício de um papel de liderança no Conselho Popular da sua região de atuação. Além destas entrevistas, outros extratos de observações e relatos coletados serão também aqui aproveitados. Vale destacar que se tratam de manifestações exemplares e não abrangentes.

Olhar para os ativistas dos movimentos populares urbanos e procurar neles o processo do sujeito é um pouco como procurar a luz dentro das pilhas. Para captar a dinâmica e não o instante, é preciso analisar o sujeito no movimento dentro do seu circuito de identidade, a partir dos vínculos que suportam sua ação e permitem a formação de redes grupais capazes de operar coletivamente sobre a realidade. Em geral, as pessoas não entram para os movimentos como alguém que olha de fora e diz: "Quero entrar aí!" As pessoas são tomadas pelos movimentos, elas tornam-se movimento, ao assumir progres-

54. Leci Matos (Conselho Popular do Partenon), Vinícius Fagundes Almeida (Conselho Popular da Grande Glória), Ivano Castro (Articulação de entidades e moradores da Região Eixo da Baltazar), Júlia e Marieta dos Santos (União de Vilas da Grande Cruzeiro) e Márcia Kowalski (Articulação de entidades e moradores da Restinga).

55. Conselho Popular da Zona Leste, Conselho Popular da Zona Norte, União de Vilas da Grande Cruzeiro e mais o acompanhamento de reuniões no Conselho Popular do Partenon e no Conselho Popular da Glória.

sivamente a responsabilidade por uma série de ações e compromissos.

Leci: "Eu comecei na luta foi em 79. A partir do momento em que eu cheguei, fui morar na Tuca, numa vila que não tinha água, não tinha luz, não tinha creche."

E como as necessidades são sempre interesses socialmente construídos:

Leci: "Foi em cima das necessidades que eu comecei a participar, mais através da organização das mulheres, que tinha mais a necessidade de creche (...). Então a gente conseguiu a creche comunitária, para que as mulheres pudessem sair a trabalhar fora."

Era então, nos anos 70, a identidade como mulher trabalhadora que construía um movimento. Em Júlia e Marieta, que passam a morar em vila em 1989, seria a necessidade de autonomia pessoal, de poder separar trabalho e vida pessoal:

Júlia: "Meus pais moravam no interior. E primeiro nós viemos pra cidade de Pelotas, onde eu trabalhava como doméstica e morava em casa de família. E aí viemos pra Porto Alegre, onde eu também trabalhava como doméstica e morava em casa de família. Aí a gente começou a procurar um lugar pra morar. A

gente começou com a idéia de alugar um apartamento. E aí a gente caiu na realidade econômica e fomos parar na ocupação de uma vila. Nós entramos na vila em maio do ano passado [1989]. Daí, em outubro, teve eleição lá pra eleger o nosso presidente da Associação de Moradores. Tinha uma vizinha, do nosso lado, que a gente nunca tinha conversado nada com ela. Ela era vice na chapa. Aí, acabamos elegendo ela e eles nos indicaram, sem nos consultar, sem nada, pra trabalhar no Conselho Fiscal. Bom, aí, pra nós, a gente criticou aquele mecanismo, pois não tinham nem nos comunicado, nem nada, não é? Nem perguntaram se a gente queria ou não queria. Mas pra nós foi ótimo, porque a gente tava pensando em fazer alguma coisa."

Identidade como trabalhadoras, independência para dirigir sua vida pessoal, mas também, como Vinícius Fagundes Almeida, herança de lutas:

Vinícius: "Morei na vila Maria da Conceição, me criei lá, e lá nós tínhamos problemas sérios também, mas naquela época eu era bem mais jovem. Naquela época, o Padre Roque, ele era padre então, ele iniciou o trabalho lá de organização comunitária e o meu pai participava. Eu era garoto e ia nas reuniões pra ficar observando, gostava de ir. Então, naquele tempo, a gente participava e, lá em cima, tinha o trabalho das irmãs, mais direcionado

aos menores. Isso em 69, 70, por aí. Se iniciou esse trabalho, mas havia perseguição das autoridades quando a gente se reunia. O pessoal do DOPS perseguia, dizia que eram reuniões subversivas. Então tinha esse problema da repressão e gerava uma espécie de uma revolta, mas ao mesmo tempo a gente mobilizava pra driblar isso aí. Então a gente não fazia mais as reuniões na escola da Irmã Neri, lá em cima, se fazia nas residências, uma semana na casa de um vizinho, outra semana na casa de outro."

Estas falas, embora não configurem uma amostra abrangente, permitem situar algumas referências iniciais: a Igreja, a resistência à ditadura, a nucleação em grupos de vizinhos e a participação em Associações de Moradores, sempre com seus problemas de método. Essa identidade se construía em relação a um outro: O Estado excludente e opressor.

Vinícius: "O nosso carro-chefe da luta na comunidade, hoje, são as pavimentações. Naquela época era a água. (...) Nunca me esqueço que teve uma reunião que nós fizemos com todas as comunidades da Glória, que foi lá em cima na Capela. Nós reunimos quase duas mil pessoas de todas as comunidades. Foi aí que surgiu pela primeira vez a idéia de fazer o Conselho. Isso foi em meados de 82, 83, foi quando a gente começou a se reunir, a usar o nosso poder de pressão. A gente começou a ir na Câmara de Vereadores e fazia, no final do ano, voltar verba

para o DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgotos) ter verbas. (...) Nós nos organizávamos durante o ano e quando chegava na época da eleição do Orçamento do Município, a gente ia lá e pressionava, era na base da pressão. Levávamos as escolas que participavam, as crianças com dizeres, as professoras, envolvia todo mundo. Era bacana, porque iam pessoas católicas, crentes, não tinha problema de religião. As reuniões eram feitas na Igreja Católica, na Capela, mas a gente convidava o pessoal evangélico, todos de todas as religiões para que participassem. (...) Foi um dos momentos mais bonitos da nossa luta comunitária, porque a gente sabia que estava lutando, tinha um inimigo comum e visualizava ele, então, a gente combatia ele: era a ditadura."

A memória histórica de Vinícius ratifica nossa observação anterior sobre a emergência da identidade combativa dos movimentos populares urbanos. Essa idéia de unidade de forças, como vimos, é quebrada posteriormente, à medida que a transição do regime militar evolui e se multiplicam as clivagens partidárias e mesmo as identidades motivadoras das lutas. Antes, diferenças de gênero, etnia, classe e outras eram subsumidas no amálgama "movimento comunitário X ditadura". Mais recentemente, parece estar havendo uma rebeldia destas identidades a um enquadramento hierárquico das lutas urbanas. Em regiões em que a articulação das entidades e das lutas co-

meçou a se dar só depois da "Nova República", como o Eixo da Baltazar, já é bem mais nítido o clima de disputa partidária:

Ivano: "O processo que eu conheço é de 85 pra cá. Eu fundei uma Associação [de Moradores] com o pessoal, que não era nada politizado, pessoal leigo. E eu mesmo era leigo em 85. Desde lá a gente vem conhecendo o movimento comunitário. (...) As forças que existiam ali eram bem assim: PDT, PDS. E PMDB nada. Então não tinha disputa. (...) Em 87, 88 acontecem as ocupações do Leopoldina, do Guapuruvu, do 23 de abril - que foi a primeira. Depois, uma série de outras ocupações foram sendo puxadas, a grande ocupação de terras no Leopoldina, junto com outros companheiros que aí a gente passou a dirigir. Na verdade, o que houve no Eixo, se houve algo de organizado, de positivo, foi por causa das ocupações, quando alguns quadros do movimento comunitário, da UAMPA, começaram a se deslocar mais para o Eixo da Baltazar (...). O Parque dos Maias, que é perto do Eixão, começou a ser o pólo e dali começou uma disputa em cima, esta disputa, com o Paulão, com o seu Fumaça, com alguns quadros oportunistas como o Darlan, que ficou conhecido por causa da história da venda de apartamentos [das chaves de apartamentos ocupados]. Então, por causa dessa disputa o pessoal começou a se organizar."

Não obstante, apesar da progressiva diferenciação partidária no interior das entidades de bairro e apesar da transição do regime autoritário, ou talvez até pelo modo como essa transição se deu, o Estado, embora não seja mais visto apenas pelo seu lado excludente e repressor, permanecia como o grande responsável pela situação de carência vivida pelas classes subalternas nos bairros populares.

Marieta: "Bom, a questão assim do, eu acho, do povo brasileiro, ainda é (...) paternalista. A curto prazo, não vejo perspectiva de mudar essa mentalidade. Eles acham que o saudável seria ir na Prefeitura pedir esgoto. Não se tem aquela coisa de que tu não tem que pedir nada, porque o governo, se ele é comprometido, ele tem que mandar um pessoal lá: 'Olha, qual é a dificuldade? Tá faltando água, tá faltando luz?' Esse tipo de consenso não se consegue."

Esta concepção de que cabe ao Estado responder às demandas, mesmo implicando uma consciência de direitos e não mais o recebimento de concessões paternalistas, colocou os movimentos populares urbanos em Porto Alegre, durante muito tempo, na espera do "bom governo". Esta visão tem consequências sobre a estrutura organizativa das Associações de Moradores.

Júlia: "As pessoas, na cabeça delas, é a Associação que tem que dar, é o presidente (da Associação) que

tem que resolver. E aí fica assim: 'Se tiver uma reunião em tal lugar, eu vou. Se precisar, eu vou.' As pessoas têm que ser sempre dirigidas, têm que ter sempre alguém na frente. Não sei, talvez seja a minha veia anarquista, mas eu sou contra essa palavra, líder comunitário. Acho uma coisa horrível. É uma das coisas que a gente não consegue que as pessoas entendam, que eles têm que ir atrás, que eles têm que procurar, que eles têm que se interessar, que não precisa sempre a gente tá dizendo."

Grande parte das Associações de Moradores reproduz uma cultura delegativa, constitutiva do pacto de poder dominante na sociedade. Esta cultura acaba reproduzindo a hierarquia militar da administração vertical, espelhando o Estado, do qual por sua vez se espera o atendimento das demandas. Como indicamos no capítulo *A crise da UAMPA*, quando se rompe a cadeia hierárquica de autoridade Estado, CONAM, FRACAB, UAMPA, Associações de Moradores, moradores das vilas populares. Ou seja, quando se quebra o monopólio da representação por local de moradia atribuído às Associações de Moradores e se formam grupos, comissões, plenárias abertas ou redes com diferentes tipos de entidades de bairro, é que se constroem públicos ativos. Porque as pessoas não participam quando não são responsáveis e elas não se responsabilizam sem a constituição de núcleos interativos de referência onde essa responsabilidade possa se desenvolver.

A "comum unidade" não se estabelece pela repressão das diferenças (gênero, etnia, filiação partidária, cultura, classe etc.) ou apenas pela "ditadura da maioria". Se ela é um alvo a perseguir, o que também é discutível, é necessário a reconstrução política de um público que possa ser seu sujeito.

No final dos anos 70, como vimos, uma série de núcleos de base foram criados e um leque importante de Associações de Moradores passou a gravitar em torno do campo de oposição ao regime militar. A conquista destas entidades se fazia a partir da crítica do caráter burocrático e do atrelamento partidário que estas entidades apresentavam, apontando para a perspectiva da democratização destas estruturas. Com a transição política do regime militar e a conseqüente fragmentação da unidade do campo oposicionista em diferentes identidades partidárias, a luta pela democratização das Associações de Moradores passou a se confundir com a disputa inter-partidária. Essa situação, entretanto, difere do "peleguismo" típico do regime autoritário, pela "ação de governo" que passa a tomar conta das Associações de Moradores. Ou seja, não é mais aceitável pela população a existência de entidades inoperantes. É preciso trazer respostas para a população. O que passa a dividir os moradores organizados das vilas populares, então, não é apenas se suas entidades se colocam dentro de um campo de oposição a este ou àquele governo, mas o modo de construir propostas e trazer respostas, a concepção política estratégica nas qual os interesses populares se constroem.

Na Zona Leste, por exemplo, na articulação do Conselho Popular da região, inicialmente, quando a direção de uma Associação de Moradores não tinha interesse em participar, o Conselho respeitava o monopólio de representação daquela Associação sobre sua base geográfica e não desenvolvia nenhuma atividade envolvendo aquela zona. Aos poucos, porém, isto foi mudando.

Renato: "A Vila Jardim se caracterizava - hoje, nem tanto - pelo seguinte: se o grupo mais dirigente não estava na Associação [de Moradores] ou no poder de alguma entidade, ele não forçava uma discussão paralela. Isso dificultou pra gente participar do primeiro Orçamento [Participativo - 1989], porque o grupo que estava dentro da Associação não tinha interesse. É o que acontece ainda hoje em muitas vilas, que é aquelas entidades que buscam o ticket do leite o Caminhão do Collares, esse tipo de convênio mais paternalista. Isso nos deixava num grande isolamento, porque as pessoas que trabalham na vila não se antenaram em fazer um trabalho paralelo. Podia ser via Igreja, alguma coisa assim. Hoje nós temos certeza de que poderia, de que tem condições, de qualquer grupo que perder o poder, de levar um trabalho paralelo, até para forçar o avanço da comunidade."

Embora as entidades de moradores sejam referidas como "o poder", percebe-se uma transição, na prática, no modo

de exercício do poder. Ele não pertence mais às entidades tradicionais de representação dos moradores como algo fixo de uma vez para sempre, mas é uma permanente construção que tem por base a legitimidade conferida pelos moradores. Não é preciso pedir licença para organizar um movimento, qualquer grupo de moradores ou "não moradores" pode fazê-lo, independente de pertencer ou não à Associação de Moradores.

Na medida em que começa a se consolidar, nas 16 regiões em que a cidade foi dividida, um conjunto de lideranças populares que compartilha desta nova prática de construção da legitimidade do poder, não apenas a mediação direta do Poder Público com os indivíduos moradores isolados perde seu caráter "monogâmico", sobretudo quando se trata de questões de interesse geral, como também se rompe com o tradicional "caciquismo" partidário a partir de uma situação de autoridade no interior das entidades comunitárias. Isso ajuda a entender todo o questionamento que passou a se desenvolver nos últimos anos em torno da UAMPA. De entidade ligada ao ascenso das lutas populares urbanas no início dos anos 80, a UAMPA tem sido percebida cada vez mais por estas lideranças como estando descolada das novas condições conjunturais e da realidade atual dos movimentos nas diversas regiões.

Heriberto Back: "Em primeiro lugar, a UAMPA não pode ser uma Federação dos Partidos Políticos dentro do movimento comunitário. Segundo: um Congresso que discute tudo (ainda sobre o IV Congresso da UAMPA realizado em 1990), não discute nada. Devia

ter um tema, uma luta concreta. Terceiro: fica aquele regimento [Regimento Interno da UAMPA] só para regulamentar um jogo de cartas marcadas, que impede a participação das pessoas. A UAMPA não pode ser um loteamento dos partidos políticos"⁵⁶

Jussara Cabeda: "A gente nota que a UAMPA é muito desejada pelos partidos políticos. Mais uma vez, vamos ser francos, foi feito um conchavo entre os partidos [referindo-se ao IV Congresso da UAMPA realizado em 1990]. O Sr. Omar [líder comunitário da Grande Cruzeiro] foi a única pessoa [da Região, com trabalho de base] que entrou [na chapa], pois o seu partido [PTB] não estava [senão a direção do partido provavelmente teria colocado um funcionário burocrático do partido]. Estava a loirinha do Gabinete do Lauro Hageman [PCB]. No nosso grupo [de discussão durante o IV Congresso] tinha a Avani Keller [PCdoB] e ela tentou empurrar uma tese sem maior discussão. Tinha o Martins, do PDT, o Fernando Camarana [PCB]. Tinha gente que falava demais. Isso acontece porque o movimento [a partir das bases] não se mete lá. Isso precisa mudar!"⁵⁷

Mais do que ratificar, outra vez nossas observações anteriores sobre a UAMPA, o objetivo aqui é apontar para algumas questões novas que estão emergindo na relação movimen-

56. Heriberto Back, manifestação em reunião da União de Vilas da Grande Cruzeiro, em 1º de agosto de 1990.

57. Jussara Cabeda, *idem*.

tos / partidos em Porto Alegre. Jussara diz que os partidos "falam demais", Heriberto diz que há um impedimento à "participação das pessoas". Contudo, nas regiões onde atuam (Glória, Grande Cruzeiro), no cotidiano dos movimentos, também existem militantes partidários. Estes próprios entrevistados são expressão de um partido. Heriberto era militante do PDT até a gestão Collares na Prefeitura, tendo inclusive ocupado cargo de confiança no DEMHAB. Em 1988, foi eleito suplente de vereador pelo PT. Jussara Cabeda é militante histórica do PT e passou a ocupar em 1992 a direção da Secretaria de Lutas Urbanas do PT Municipal (antiga SECOM).

É curioso que estes "quadros" do PT se sintam intimidados pela "Federação dos Partidos Políticos" na UAMPA, uma vez que o PT sempre participou dos acordos de bastidores para a eleição da diretoria da entidade. Poderia se pensar que se trata de um discurso mais basista, refratário às articulações de cúpulas, porém são estes mesmos militantes que reclamam da falta de uma maior atenção do PT para com os movimentos populares urbanos. Lembremos que Jussara Cabeda, por exemplo, ao criticar a absorção da militância petista nos espaços institucionais abertos pela Administração Popular, salientava que é só através do partido que os militantes podem adquirir "clareza ideológica", construir uma concepção política distinta do "peleguinho", que trabalha "só pra conseguir obras".

Outras lideranças comunitárias identificadas com o PT e que mantêm essa mesma avaliação crítica em relação ao papel tradicional dos partidos nos movimentos, inclusive vão

mais longe, retomando a idéia da necessidade de um partido de vanguarda.

Márcia: "Eu me organizo dentro de um partido, em função de que eu defendo uma proposta e acredito que o partido tem mais segurança, de garantir, definir, de certo modo, uma linha de intervenção tua dentro dos espaços teus de intervenção. Aí tu colocas a institucionalidade e o movimento. Agora, eu acredito que o partido é que é essencial dentro disso, ele que te baliza. A institucionalidade, a Administração, pra mim, deveria ser centralizada por esta proposta de partido, assim como o que se leva para dentro do movimento. Deveria ser discutido e centralizado dentro do partido e depois se levar pro movimento. Isso se chama centralização, uma intervenção centralizada. Agora, a gente não tem um partido centralizado e, conseqüentemente, não tem um movimento organizado como deveria ter e uma Administração funcionando como deveria estar, como a gente acredita. É conflitante, na medida em que eu, estando dentro do movimento, eu procuro defender os interesses do movimento, porque eu sou uma pessoa que trabalha, que vive naquela região [Restinga], que enfrenta os problemas diariamente naquela região e que tem que ter clareza disso e ir pra rua defender esses interesses. Eu acho muito ruim, porque eu sou funcionária da Administração Popular (...), é um cargo de confiança (...), mas

as pessoas ficam perplexas quando eu tomo atitudes contrárias à Administração. É isso que me deixa indignada, se a Administração tem a sua autonomia, o movimento tem que ter a sua autonomia"

Há uma certa contradição aqui. O partido deveria ter uma "intervenção centralizada" e dirigir os movimentos e a Administração, mas ao mesmo tempo "o movimento tem que ter a sua autonomia". Tanto assim que o desrespeito dessa autonomia provoca indignação. Parece que à uma prática nos movimentos se sobrepõe um ideário político que no fundo nega esta mesma prática.

Freqüentemente, na Secretaria de Lutas Urbanas (antiga SECOM) os militantes dos movimentos populares urbanos identificados com o PT se queixam de que o PT não confere a eles mesma principalidade que confere à construção da CUT, de que o PT Municipal não "libera" (assalaria) militantes comunitários, de que há discriminação dentro do partido, de que eles não são suficientemente levados em conta no processo interno de tomada de decisões. O partido aparece nas suas falas, estranhamente, como exterioridade. Estas pessoas se consideram agentes e não sujeitos do partido, mesmo ocupando cargos importantes dentro dele.

Esta situação sugere a existência de um discurso emergente, ainda atravessado pelas concepções ortodoxas tradicionais do partido e da revolução, mas que já exige uma compreensão estratégica dos movimentos populares urbanos e

não simplesmente tática e que se insubordina contra processos decisórios verticais, que não contemplem a discussão e a ampla participação destes militantes. Este discurso, simultaneamente crítico, fragmentário e contraditório refere também um novo espaço para o desenvolvimento de sujeitos políticos. Nos anos 70, eram militantes dos partidos de oposição, sobretudo de esquerda, que procuravam se abrigar nos movimentos populares urbanos. O que começa a ocorrer a partir de meados dos anos 80 é um processo inverso de "migração política", expressão concreta de uma expansão, ainda que pequena, da arena política formal.

José Carlos Moraes⁵⁸: "Esse processo de mudança de mentalidade da população, de participar mais das decisões do Executivo, ou tentar incidir sobre elas, é novo. Deve ter iniciado aí por 85 aqui em Porto Alegre, com o Governo Collares, com as discussões que ele propôs nos Conselhos 'populares' ou municipais. Então, tudo isso se casa, esse processo novo de tentar discutir e planejar junto, de estudar antes de ir pro enfrentamento, politizar a população, para não só cobrar, mas também elaborar alternativas (...). Acho que tem dois acontecimentos ocorrendo na mesma época e, numa certa medida, um é derivado do outro: (1) essa necessidade do movimento planejar e propor políticas e (2) o fato de que uma parcela dele, muito significativa, já está

58. FASE-POA, Entrevista com o Conselho Popular da Zona Norte, Porto Alegre, mimeo, dezembro de 1990.

numa parte do Aparelho de Estado aqui em Porto Alegre."

É possível complementar esta fala dizendo que não só no Estado, mas também no partido e em outras instâncias de organização da sociedade passaram a ser incorporados militantes emergentes a partir da base dos movimentos, instituindo um duplo sentido ao trânsito movimentos / partidos. O PT de Porto Alegre, que é o nosso exemplo aqui, por conta desse processo, vem alterando parcialmente o seu perfil de "classe média", cujas referências nas classes trabalhadoras eram, até pouco tempo atrás, principalmente os bancários, os professores, os arquitetos, os sociólogos, os jornalistas e outras categorias assim chamadas de profissionais liberais.

Essa perspectiva nova que se abria a partir da participação em movimentos populares urbanos, no caso dos petistas, enfrentava e enfrenta uma outra perspectiva, que é produto simultaneamente da crise e da vigência de uma relação tradicional, clientelista, instrumental, da maioria dos partidos com os moradores de periferia, com expressão importante no PDT de Porto Alegre. Aí, a cultura participativa é contraposta a cultura pragmática, do "movimentismo de resultados", cujo critério são as obras e os serviços que cada vila obtém e não a qualidade do processo. A participação aparece neste discurso como um ônus desnecessário e o que se espera é que os governos se encarreguem de distribuir uma cidadania *prêt-à-porter*. No fundo, aqui se opõem o cidadão sujeito de

cidadania e o cidadão consumidor de cidadania, cidadania socialista e cidadania liberal.

*"Eduíno de Matos: As pessoas ficam esperando que a Administração ofereça as coisas já pronta. Isso cria um vício. A gente não pode esperar as coisas pronta. Depois de 25 anos de ditadura, a gente não pode mais esperar as coisas pronta."*⁵⁹

Só a efetividade de uma nova realidade e de uma nova qualidade de vida pode despertar os cidadãos passivos para um jeito novo, ativo, de ser cidadão. Veja-se, por exemplo, a avaliação que fazia Joelci, integrante do Conselho Popular da Zona Norte identificado com o PDT, em 1990, num momento em que o processo do "Orçamento Participativo" não tinha alcançado ainda eficácia prática:

Joelci⁶⁰: "A minha opinião é que a gente apostou demais nessa Administração [do PT]... A minha participação no movimento comunitário começa na minha comunidade. Aqui no Conselho [Popular da Zona Norte], a gente já organizou vários seminários, vários levantamentos. Então a gente sabe a vila que não tem água, que não tem esgoto, que não tem escola, que não tem segurança. Só que, de prático, continua a mesma coisa [até 1990, quando dessa fala]. O movimento comunitário se confunde. Ele

59. Manifestação em reunião do Conselho Popular do Partenon, maio de 1992.

60. FASE-POA, *Entrevista com o Conselho Popular da Zona Norte*, op. cit.

senta pra discutir numa democracia e as pessoas acabam quase sempre quase que se engalfinhando. Cada um quer pegar o máximo possível pra sua região e o movimento às vezes avança e às vezes retrocede uma barbaridade (...). Aparentemente, a boa vontade é grande, mas a realização é mínima."

Foi na medida em que essa crítica foi "contestada" pela realidade das obras e do aperfeiçoamento do processo do Orçamento Participativo nos anos seguintes (1991-1992), que um número significativo de pedetistas e de militantes identificados com outros partidos similares, como o PTB, passou a reavaliar positivamente a Administração Popular⁶¹. Mas não é correto, entretanto, derivar daí uma generalização junto às classes subalternas nas periferias urbanas dessa nova mentalidade de que fala José Carlos Moraes. Trata-se de uma proposta em disputa que ainda vem sendo subestimada pelos seus adversários. A vitória da Frente Popular nas eleições de 1992 certamente implicará em reavaliações substanciais das direções partidárias do PDT e do PMDB quanto ao processo participativo na cidade.

Em entrevista ao jornalista Cândido Norberto, na TV Guaíba, em 08-10-1992, André Forster, presidente do PMDB, afirmou que não considerava a participação popular no Orçamento Municipal como participação de fato, pois não implicava

61. Expressão disso é grande votação obtida pelo candidato da Frente Popular no primeiro turno das eleições municipais de 1992 em Porto Alegre (48% dos votos válidos) em todas as regiões da cidade com larga margem de vantagem sobre o segundo e terceiro colocados (PMDB e PDT, respectivamente).

em nenhuma escolha verdadeira, de sentido para a cidade, mas apenas na opção entre esta ou aquela obra, dentro de uma situação de restrição orçamentária. Ou seja, Forster já reconhece o processo do "Orçamento Participativo", mas acha que faltam "opções reais", que o PMDB, ao que tudo indica, procurará criar daqui para frente. Forster subestima a importância da escolha e da fiscalização das obras para os moradores organizados nas diversas regiões da cidade. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o processo é tão importante quanto o produto. Embora não estejam decidindo sobre questões transcendentais para o país, estão decidindo sobre coisas visíveis do seu cotidiano, coisas que se transformam sob o controle dos seus olhos. Em segundo lugar, há algo fundamental que é, mais do que a dignidade do sujeito, o direito a participação competente.

*Eduíno de Matos: "Técnicos antigos que estão na Administração acham que o pessoal nas vilas são cabeças de bagre, não aceitam a opinião que as pessoas nas vilas dão. Um exemplo disso foi uma obra que fizeram lá no Partenon. Nós avisamos que aquela canalização ia dar inundação. Foi avisado, mas os técnicos não deram ouvido. E foi tiro e queda."*⁶²

De forma semelhante, na Região da Grande Glória, em 1991, durante todo o processo de planejamento e execução das obras de pavimentação em algumas ruas, foi questionada a rigidez dos técnicos da Prefeitura. No processo de pavimentação

62. Manifestação no Conselho de Acesso à Terra, em 02-07-1992.

comunitária, os custos são rateados meio a meio entre os usuários e a Prefeitura. Aconteceu que, na Glória, por exemplo, os custos para cada família foram considerados muito altos pelos moradores. Eles decidiram, então, fazer um estudo por conta própria e verificaram que os materiais cobrados pelas empreiteiras não seriam empregados.

Vinicius: Não achamos uma só rua pavimentada da maneira que eles estavam cobrando. Então a gente sabe que tem que desmanchar aquele cartel [empreiteiras], enquanto não desmanchar não vai adiantar, a pavimentação vai ser um absurdo [o preço]. Nenhuma Administração vai conseguir resolver o problema da pavimentação enquanto estiver acontecendo aquilo. O pessoal técnico fala em nome da segurança, mas não é executado. Se fosse, tudo bem, passivamente não vou questionar nada. A gente sabe que brita graduada nem tem aqui [em Porto Alegre], que a pedreira fica lá em Estância Velha [40 km]. A gente começou a se aprofundar nesta questão. Argila importada, a gente sabe que não é usada essa argila e tava na planilha de custos. Inclusive, por parte da SMOV, já tem uma pavimentação alternativa e a gente viu que estava dando certo. Por que não fazer uma conciliação, fazer uma pavimentação alternativa e melhorar um pouco a segurança, e se ter uma pavimentação intermediária, mais barata?"

A importância do conteúdo, se é um conteúdo fundamental ou não, deveria levar em conta também a opinião dos sujeitos. Num país em que a conta de luz é um documento de cidadania, porque comprova endereço, não se deve subestimar os direitos básicos de acesso à cidade. A capacidade de universalizar interesses "regionais" em direitos universais pode ser uma consequência do processo de sujeitos conscientes, mas não é um pressuposto desse processo. A capacidade de universalização tem sido um atributo da dominação. O aprendizado que as classes subalternas não tem é o aprendizado do exercício do poder. Este é um aprendizado novo, o aprendizado de serem hegemônicas, de caminhar do corporativo para o universal. A "dessubalternização" dos subalternos, seja no mundo do trabalho, seja no espaço da cidade, passa necessariamente pela sua identidade corporativa e pela capacidade de construir e defender interesses próprios no conjunto da sociedade.

Retomando nosso argumento sobre os militantes petistas (mas não só petistas) que emergem a partir da base nos novos e velhos espaços de participação social e política, pode-se dizer que ao criticarem, contraditoriamente, a falta de direção, estão projetando o seu próprio limite, o de não terem se articulado suficientemente enquanto discurso para poder enfrentar o debate interno no partido (PT) e legitimar no conjunto dos setores do partido as suas definições estratégicas. O partido de vanguarda aí reivindicado é sua própria força política alienada *deus ex machina*. A dificuldade destes militantes é enxergar o que já está acontecendo na prática, a

partir das várias regiões da cidade, com os movimentos populares urbanos reconstruindo suas estratégias - pense-se na Reforma Urbana e nos seus múltiplos sujeitos, por exemplo - a partir deles próprios, forçando os partidos a se abrirem para um novo tipo de relação e um novo tipo de conteúdo político.

Ivano: "Para vários setores, movimento comunitário é lúmpen, movimento popular é desgraçado (...). Vamos ser sinceros, vários companheiros do partido [PT] têm uma concepção do movimento que o PDT tem, PCB tem, PCdoB tem. É a concepção de que a coisa só vai servir para eleger alguém, passar uma eleição. Movimentar só pra movimentar? Deixa pra lá! A Igreja movimenta o povo, o populismo movimenta o povo. Eu penso uma direção política, que forme as massas, que tire bandeiras, que mobilize, que os indivíduos possam crescer, (...) enquanto nosso projeto estratégico pro movimento popular."

Mas quem é essa "direção política", senão estes próprios líderes comunitários, cuja legitimidade se desenvolve a partir do consentimento ativo dos moradores das vilas populares, construída e reconstruída em cada ação coletiva?

Neste capítulo, aprofundamos o argumento de que o desenvolvimento de novas identidades e a superação de velhos padrões nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre implicaram estruturas de oportunidade onde este amadurecimento fosse possível. Esta dinâmica de mediações mostrou-se essen-

cialmente múltipla e plástica. Esforços para para limitar as possibilidades destas estruturas novas de oportunidades, por exemplo, através do monopólio da representação em Associações de Moradores, como pretende ainda a UAMPA, não conseguiram bloquear a emergência de novas práticas, porque outros territórios acabaram sendo inventados, assim como um novo governo havia sido eleito.

Embora os velhos setores da política clientelista ainda controlem burocraticamente um número expressivo de Associações de Moradores em Porto Alegre, além da UAMPA e da FRACAB, eles não têm força de legitimidade para se contrapor ao sistema de plenárias abertas a todos os moradores. Esta disputa entre práticas políticas, dado o caráter mediato dos movimentos populares urbanos, envolveu o conjunto da sociedade organizada local, num recorte que atravessou o Poder Público Municipal.

Quando falamos na emergência de um processo conducente à explosão do paradigma estatal, na medida em que socializa-se a política local e começa a mudar o lugar do protagonista na relação dos movimentos populares urbanos com os seus interlocutores (UAMPA, partidos, Poder Público, etc.), estamos nos referindo também a novas configurações de sujeito, com o aprendizado agir hegemônico, do recorte dos aliados a partir de unidade possível de interesses e não a partir dos lugares formais de pertencimento.

Um novo princípio ético-político vem presidindo a ação de parte crescente dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre (o que não significa um destino fatal), cuja premissa é a radicalização da democracia a partir de uma cidadania ativa. Ele se expressa nos Conselhos Populares em construção, em espaços públicos como o Fórum do Orçamento Participativo e na rebeldia de seus sujeitos ao aprisionamento em fórmulas políticas pré-definidas a partir de hierarquias partidárias.

Há um rastro de paixão na trajetória dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, porém ela não conduz à barbárie. E não se trata de uma paixão disciplinada, mas talvez da disciplina da paixão, da "força material" que adquirem certas idéias enquanto persuasão popular.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

"Well, in our country," said Alice, still panting a little, "you'd generally get to somewhere else - if you ran very fast for a long time as we've been doing."

"A slow sort of country!" said the Queen. "Now, here, you see, it takes all the running you can do, to keep in the same place. If you want to get somewhere else, you must run at least twice as fast as that!"

Lewis Carroll - Through the looking-glass

O mal-estar existente nos movimentos populares urbanos no final do anos 80, interpretado aqui como crise estratégica, expressava uma profunda frustração com os rumos tomados pela transição democrática. Neste sentido, é compreensível que se acentuasse o peso do pragmatismo na ação destes movimentos, como núcleo de bom senso numa história de recorrente tradição autoritária e clientelista.

Entretanto, este pragmatismo foi lido pela literatura dos movimentos sociais no Brasil principalmente como expressão de fragilidade dos movimentos (o bairrismo, o imediatismo, o "demandismo"). Mas ao nosso ver ele significava algo mais complexo: **ausência de hegemonia**. As classes dominantes impuseram a tutela militar sobre o novo regime, a partir da aceitação de episódios como o Riocentro (1981) e o massacre de Volta Redonda (1988). Bloquearam as eleições diretas em 1984, contiveram os avanços constituintes em princípios gerais, com regulamentação dilatória no tempo, através do Centrão (frente conservadora dentro do Congresso). Impediram um processo de solução da crise de regulação da economia menos predatório das classes trabalhadoras, preferindo o caos a submeter-se a regras politicamente negociadas com a sociedade. Aderiram desesperadamente ao Governo Collor, já claramente despreocupadas com a questão da hegemonia e apostando numa solução ideológica (o livre mercado) que na verdade configura um quadro de *apartheid social*. Entretanto, apesar de todo o marketing através dos meios de comunicação de massa, não conseguiram configurar uma solução politicamente estável para o processo de transição. Há uma turbulência institucional permanente ao longo dos anos 80 e que se projeta também para os anos 90. As classes dominantes lograram conservar as estruturas de exclusão social e econômica através do processo de transição pelo alto, mas não conseguiram consolidar nenhuma de suas ações hegemônicas na sociedade.

Esta situação de ausência de hegemonia (ou de instabilidade) difere de uma crise de hegemonia, que colocaria a preservação do conjunto dos interesses das classes dominantes sob a ameaça de colapso. Não se trata, obviamente, de uma conjuntura de ruptura revolucionária da dominação celular na sociedade, em que pese os surtos cada vez menos esporádicos de violência. Trata-se de uma crise de alternativas que desemboca numa crise ético-política. Este é de certa forma o paradoxo da conjuntura: uma situação de inconsistência das ações hegemônicas das classes dominantes num contexto de reconstrução das instituições democráticas (ampliação do eleitorado, eleições regulares, liberdade de organização e manifestação, disputa partidária, parlamento e governo eleitos pelo voto) e de multiplicação e complexificação do tecido associativo civil (especialmente nos grandes centros urbanos).

Do ponto de vista dos movimentos populares urbanos, este processo se traduziu na ampliação de sua rede de ações e mediações e na construção de espaços públicos para a co-gestão de determinadas políticas públicas. O bairro, que detivera a centralidade como eixo destes movimentos, progressivamente cedeu lugar para propostas de recorte mais amplo, seja no sentido da constituição de movimentos temáticos, seja no sentido da construção de estruturas federativas de Associações de Moradores ou de articulação plural de movimentos, como no caso dos Conselhos Populares ou do Fórum Estadual da Reforma Urbana, além da abertura de canais institucionais como os Conselhos de Saúde.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, em Porto Alegre, tendo por base a prática do enfrentamento, houve um esforço muito grande nos movimentos populares urbanos para construir "o movimento", um sujeito unitário, dotado de uma hierarquia vertical de comando e voltado para a idéia do duplo poder. A fundação da UAMPA, em outubro de 1983, foi a principal expressão deste esforço dos militantes de esquerda com inserção nos movimentos. A quebra da "monogamia" Associações de Moradores / Estado foi trabalhada principalmente dentro de uma visão instrumental das reivindicações pelo acesso à cidade e à cidadania, secundarizando-se o papel das identidades construídas no trabalho de nucleação de base e a importância dos problemas urbanos em si.

A prática do enfrentamento revelou-se progressivamente inconsistente diante da evolução da transição no âmbito local, com a realização de eleições regulares para o governo do Município e do Estado. Em situações democráticas, a lógica de oposição ao poder estatal é relativamente inócua, caso não implique alternativas viáveis para a sociedade, com propostas e projetos para a configuração das instituições e a solução das questões de conteúdo. Além disso, como dissolvia-se a unidade dos partidos do campo oposicionista, o discurso do sujeito unitário passava a justificar uma prática cada vez mais apenas aparelhista, na ilusão de que controlar a direção da UAMPA ou da FRACAB fosse controlar os movimentos populares urbanos. Esta prática burocrática terminou por colocar estas entidades numa séria crise

de legitimidade que permanece até hoje. Como saldo, ficava uma cultura corporativa de bairro, muito vinculada com a tradição delegativa que historicamente constituíra as Associações de Moradores em Porto Alegre (reconhecimento institucional pelo Poder Público, concentração das decisões na figura do presidente, pretensão ao "monopólio" da representação por local de moradia). Essa cultura no máximo expressa **classes subalternas indignadas**, mas contribui muito pouco ou nada para a formação de sujeitos autônomos e para a ruptura com o paradigma estatal de organização da sociedade.

Este sentimento, de indignação subalterna com as omissões dos sucessivos governos para com a questão social, implicou não obstante o amadurecimento de um "subproduto" fundamental: uma **cultura de direitos** (o direito a ter direitos), em que o atendimento das reivindicações passa a ser encarado como um direito de cidadania e não mais como uma concessão.

O desgaste da prática do enfrentamento se traduziu numa reavaliação das formas de interação com o Poder Público, a partir das bases de organização dos movimentos populares urbanos, estabelecendo-se uma disposição para o relacionamento positivo com governos que se apresentassem abertos para a participação popular. O que foi o caso de todos os governos eleitos para a Prefeitura de Porto Alegre (Collares, Olívio) e para o governo do Estado (Simon, Collares). Como eram governos de partidos com inserção nos movimentos sociais (PMDB, PDT, PT), expressaram também disputas

pela definição do caráter e do papel dos movimentos na sociedade. Na gestão do PDT em Porto Alegre (86-88), através da proposta de criação dos Conselho Municipais, predominou um viés organicista de atrelamento dos movimentos ao Estado (Poder Público Municipal) e neste sentido o papel atribuído aos movimentos foi o de fornecer suporte eleitoral e apoio, subordinando-se aos programas do partido no governo. Numa vertente mais moderna, o PMDB, com Simon no governo do Estado (87-90), reconhecia na participação popular a forma mais adequada de viabilizar a execução de políticas sociais, atribuindo-se aos movimentos o papel de co-responsáveis pela sua administração (ticket do leite, creches comunitárias, Fala Favela etc.). Mas os moradores de periferia não eram considerados capazes de participar no processo da tomada de decisões sobre as políticas. Foi só com base na persuasão junto ao governo e sobretudo na sociedade que Simon aceitou um solução negociada para o processo de ocupação de conjuntos habitacionais ocorrido em 1987. Da mesma forma, propostas mais progressistas como os Conselhos de Saúde dependeram da ação dos movimentos para poderem se implantar minimamente.

Esta "educação pela pedra" experimentada pelos movimentos populares urbanos traduziu-se, de um lado, na acen- tuação do pessimismo e do pragmatismo na relação com o Poder Público, mas de outro, permitiu um processo de reconstrução estratégica dos movimentos populares urbanos, através do desenvolvimento de uma prática instituinte, expressa na ruptura com o monopólio de representação por local de moradia

das Associações de Moradores, redefinição do papel das assessorias (FASE, CIDADE, CAMP) e na ampliação do conceito de Reforma Urbana.

Com o governo da Frente Popular na Prefeitura (89-92), pela primeira vez os movimentos populares urbanos conquistaram uma oportunidade efetiva para a superação da discriminação político-partidária no atendimento de suas reivindicações, através do Fórum do Orçamento Participativo. A partir de uma série de espaços públicos abertos para a participação na própria formulação das políticas públicas, enfrentando aí a inexperiência do governo mas também suas próprias contradições, eles puderam ir até o fim no seu papel de súditos indignados e começam a se abrir para um processo de "dessubalternização", com o aprendizado de serem hegemônicos e o desempenho de um papel instituinte na sociedade. Apesar do ideário do PT conferir centralidade aos sujeitos populares na gestão da cidade, a timidez com que ele foi inicialmente posto em prática em Porto Alegre só foi superada pela dinâmica mutuamente educativa estabelecida pelos movimentos. Denominamos esta conjuntura com o título generoso de **explosão do paradigma estatal**, expressando o embrião de uma alternativa popular à situação de ausência de hegemonia anteriormente descrita.

Esta experiência, não obstante o seu caráter embrionário e a sua distribuição desigual no âmbito dos movimentos populares urbanos, permite responder positivamente à pergunta que formulamos na introdução deste trabalho. Existe

um novo princípio ético-político presidindo a ação de parte significativa dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. O que está nos seus fundamentos, marcando a emergência de um novo cidadão, é uma nova relação entre o público e o privado, que se constrói na contracorrente da modernização capitalista do país: espoliação, massificação, exclusão, privatização da vida social e da esfera pública.

Num país em que a cidadania das classes populares foi sempre negada, deslegitimada ou tutelada, a simples emergência de uma cidadania ativa entre moradores de periferia e a conquista de seu reconhecimento no espaço do Poder Local já implicam uma revolução nas práticas e nos formatos organizativos dos movimentos populares urbanos, redimensionando o seu caráter e o seu papel. A ruptura da tutela estatal e a reconstrução dos processos de representação, a partir da discussão em plenárias abertas, expressam uma desmistificação da política e uma radicalização da democracia, dando legitimidade e autonomia aos movimentos populares.

Revirando a "lógica da malandragem" em ação coletiva organizada e política, os movimentos transformam a qualidade de sua presença na sociedade civil e começam a alterar o lugar do protagonista nas suas relações com os partidos e com o Estado, na medida em que se complexifica e densifica a teia de mediações nas quais eles se constituem e na medida em que se desenvolvem espaços públicos a elaboração política de alternativas de conteúdo. O respeito aos movimentos populares urbanos deixa de ser encarado pelo Poder

Executivo apenas em termos de obras e serviços, de dever do Estado (quando o Estado reconhece este dever), pois o que se reivindica não são apenas políticas mas participação política: um processo contínuo de ação política e de redefinição da própria política e de suas instituições.

Inicialmente se questionam as políticas públicas, mas no limite é o poder que está colocado em questão. E uma das maiores dificuldades daqueles que não entendem o que está mudando no jogo político é pensar ainda que basta ganhar ou tomar o poder. Mais do que a ocupação do poder, o que o novo cidadão questiona, radicalmente, é o modo do seu exercício.

Uma das principais críticas feitas aos movimentos populares urbanos aponta para sua dificuldade de globalização, com base na observação de que ainda não contemplariam a cidade como um todo e não perceberiam as contradições estruturais da sociedade. Este crítica, embora parcialmente pertinente, não reconhece uma questão fundamental: a globalização é um aprendizado. Faz parte da história das classes dominantes, mas é uma novidade para as classes subalternas. Entretanto, na medida em que esta questão da globalização também aparece e é hoje repetida até a exaustão em todos os encontros dos movimentos populares urbanos e nas avaliações de todas as suas entidades de assessoria, isto já significa o início de um novo momento de aprendizagem e não um limite intransponível. Lembrando Gramsci, pode-se dizer que:

"(...) nenhum movimento real adquire consciência da sua totalidade de um golpe, mas só por experiência sucessiva; isto é, quando percebe através dos fatos que nada do que lhe é próprio é natural (no sentido extravagante da palavra), mas só existe porque surgem determinadas condições cujo desaparecimento não permanece sem conseqüências. Assim, o movimento se aperfeiçoa, perde os elementos de arbitrariedade, de 'simbiose' e torna-se verdadeiramente independente na medida em que, para obter determinadas conseqüências, cria as premissas necessárias. Mais ainda, empenha todas as suas forças na criação dessas premissas."¹

Embora as políticas sociais devam ser analisadas como um todo, não temos welfare state no Brasil, mas como já disse Francisco de Oliveira, um "Estado de Mal-Estar"², um conjunto desarticulado de políticas cujo principal eixo é contribuir para o processo de acumulação capitalista. Nas cidades brasileiras, a vida passa cada vez mais a depender da politização de todos os seus aspectos para ser possível. Para uma parte crescente das classes subalternas, questões colocadas pela necessidade mais imediata e pela vida moderna, como terra para morar, casa, trabalho próximo e dignamente remunerado, coleta de lixo, esgoto, água, luz, creche, escola, transporte, pavimentação, lazer etc., são fru-

1. Antonio Gramsci, *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*, Rio, Civilização Brasileira (3ª ed.), 1978, p. 31.
 2. Francisco de Oliveira, "Além da transição, aquém da imaginação", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 12, junho de 1985.

tos de uma luta que tem que se dar para além do espaço de trabalho. Conquistas objetivas passam a depender de problemas de organização e mobilização. São conteúdos que envolvem discussão, confronto de interesses e negociação, perdendo o seu suposto caráter "neutro" de vinculação com o poder aquisitivo individual, retomando-se, num certo sentido, antigas bandeiras autogestionárias do anarco-sindicalismo do início do século.

Ao longo dos últimos anos, os movimentos amadureceram ou "refluíram" a partir de crises sucessivas, aqui condensadas como expressão de uma crise mais ampla, crise estratégica, cuja solução vem se traduzindo no desenvolvimento de uma nova prática, comunicativa, persuasiva, instituinte. Entretanto, ao repensarmos toda esta trajetória dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, é preciso destacar que este percurso traz também novas questões para a compreensão da dinâmica destes movimentos, sobretudo no que se refere às novas figurações de sujeito.

Enquanto os movimentos se prendiam basicamente ao momento corporativo de afirmação política, eles eram claramente identificáveis em pessoas físicas e em áreas geográficas. À medida, porém, que se complexificam as cadeias de mediação, com a multiplicação de vários recortes constitutivos, a proliferação de ONGs e a eleição de governos com abertura para os projetos e os quadros dos movimentos, a mobilização adquire um caráter multi-setorial e o seu sujeito é um sujeito múltiplo.

Na versão ortodoxa de esquerda, que presidia a prática do enfrentamento, a unidade deste sujeito era uma unidade *ad hoc*, visualizada no partido revolucionário. Porém, como vimos, na experiência de construção de uma ação hegemônica configurada a partir da luta pela Reforma Urbana e desenvolvida durante o governo da Frente Popular na Prefeitura (89-92), este lugar privilegiado e iluminado de direção centralizada não existiu. O que há é uma ação que se constrói a partir da elaboração múltiplos conflitos em múltiplos espaços, conferindo um grande plasticidade institucional aos arranjos resultantes.

A idéia dos movimentos como sujeitos unitários, objetivamente identificáveis, parece ceder lugar a uma outra grade de compreensão. Entretanto, os conceitos de que dispomos para a análise desta nova dinâmica ainda não parecem estar suficientemente amadurecidos, o que dificulta uma avaliação mais precisa dos significados deste processo. Trabalhamos aqui com um conceito alternativo de espaço público, a partir da crítica de Vera da Silva Telles à formulação original deste conceito em Hannah Arendt, em que o "interesse público" não surge da anulação dos interesses particulares, mas é um terreno de disputa em constante redefinição. Este conceito, compatível com nossa definição de hegemonia, serviu para caracterizar o campo de forças na sociedade e no Estado que articulou-se durante o governo da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre. Porém, como o conceito de ação hegemônica caracteriza apenas um modo de exercício do

poder e não esgota a disputa política que se realiza na sociedade, talvez seja útil adotar-se também o conceito de **democracia de conflito**, termo utilizado por Weffort³ e que permite pensar na socialização da política como multiplicação de espaços públicos para além do âmbito formal da política (parlamento, governo) e como diferentes formas de ação política, a partir de uma grande assimetria de recursos políticos, sociais e econômicos entre os diversos atores sociais.

Contudo, mesmo considerando-se esta idéia de democracia de conflito, como um cenário possível para a solução política das crises que o país vem enfrentando desde o início dos anos 80, vale ressaltar que existem limites duros para o amadurecimento de uma democracia deste tipo.

Tomando por base apenas a experiência de Porto Alegre, é preciso destacar que os espaços públicos criados são ainda pequenos embriões de uma democracia radical. O seu público ainda é um público restrito a um determinado campo (os movimentos populares). A consolidação destes espaços como detentores de poder real sobre as políticas que lhe são

3. Francisco Weffort, *Qual democracia?* São Paulo, Cia. das Letras, 1992, p. 31: "O que está ocorrendo atualmente é o processo do que se poderia chamar de democracia de conflito. Mais do que a democracia liberal regulatória, esta expressão designa uma democracia que, como o atual regime brasileiro, precisa ser distinguida das democracias organizadas que se baseiam em consenso e pactos sociais. A democracia de conflito não pressupõe uma sociedade organizada, mas uma sociedade muito desorganizada e dividida entre integrados e marginalizados. Enquanto as democracias sociais requerem o consenso a respeito das questões econômicas e sociais básicas, a democracia de conflito depende da sólida legitimidade de regras e procedimentos, de modo a tornar tolerável o intenso conflito sobre questões de substância social e econômica.

afetas possivelmente vai implicar uma convergência do conjunto dos partidos e dos grupos econômicos para estes espaços e também poderá acarretar o exercício de pressões para a sua recaptura pelos espaços tradicionais da política. Além disso, experiências com base em processos de cidadania ativa ocorrem no sentido inverso da tendência mais geral da cultura, que é a mediação através dos meios de comunicação de massa, os quais no Brasil ainda são um território intocado pela agenda da transição política.

As soluções para estas questões ainda estão para ser escritas pelos movimentos populares urbanos. A sua formulação, entretanto, já indica a necessidade de se construir novos conceitos para pensá-las. Esperamos que a discussão aqui desenvolvida tenha contribuído para estimular este processo.

VIII. BIBLIOGRAFIA.

Geral

- ABREU, Haroldo. "Reforma Urbana e soberania popular",
Debatendo a Reforma Urbana. Rio, FASE, 1986.
- _____. *Movimentos Populares Urbanos: crise e perspectivas*.
Rio, mimeo, janeiro-1991.
- ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*. Lisboa, Presença, 1980.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1980.
- ARRETCHE, Marta. "Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional", *Espaço e Debates*, ano X, nº 31, 1990.
- BAPTISTA, Myriam Vera. *Desenvolvimento de comunidade*. São Paulo, Cortez, 1978.
- BALDEZ, Miguel. *O direito insurgente - ocupações coletivas*. Petrópolis, Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.
- BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio, Graal, 1982.
- BOITO JR., Armando. "A ideologia do populismo sindical", *Teoria & Política*, ano I, nº 2, 1980.
- BOYER, Robert. *Accumulation, regulation et crise: quelques définitions et problèmes de méthode*. Paris, mimeo, 1985.

- CALDEIRA, Teresa. *A política dos outros: o cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- CARDOSO, Ruth. "Movimentos sociais na América Latina", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 3, fevereiro de 1987.
- _____. "Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática", REIS, F. W. e O'DONNELL, G. (org.), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.
- _____. "Sociedade e poder: representações dos favelados de São Paulo", *Ensaio de Opinião*, nº 2 + 4, São Paulo, 1978.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados*. (3ª ed.) São Paulo, Cia. das Letras, 1989.
- CASTAGNOLA, José Luis. "Problemática y alternativas culturales de los nuevos movimientos sociales", *Cuadernos del CLAEH*, nº 42, Montevideo, outubro de 1987.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio, Paz e Terra, 1983.
- _____. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio, Paz e Terra, 1980.
- CASTORIADIS, Cornelius. *A criação histórica: o projeto da autonomia*. Porto Alegre, Palmarinca, 1991.
- _____. *A instituição imaginária da sociedade*. (2ª ed.) Rio, Paz e Terra, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. "Cultuar ou cultivar", *Teoria e Debate*, nº 8, outubro-dezembro de 1989.
- CORAGGIO, José Luis. *Ciudades sin rumbo*. Quito, Ciudad/Siap, 1991.
- DAGNINO, Evelina. *A contribuição de Antonio Gramsci para a teoria da ideologia*. Campinas, mimeo, 1989.
- DUMAZEDIER, Joffre. *Lazer e cultura popular*. São Paulo, Perspectiva, 1976.
- _____. *Questionamento teórico do lazer*. Porto Alegre, PUC/CELAR, 1976.
- DURHAM, Eunice. "Movimentos Sociais: a construção da cidadania", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 10, outubro de 1984.
- EVERS, Tilman. "Identidade, a face oculta dos novos movimentos sociais", *Novos Estudos CEBRAP*, vol 2, nº 4, abril de 1984.
- FLICKINGER, Hans. *Marx*. Porto Alegre, LP&M, 1985.

FORTES, Alexandre. *Movimentos sociais no Brasil*. São Paulo, Instituto Cajamar (mimeo), 1992.

FÓRUM NACIONAL DA REFORMA URBANA. *Relatório do III Fórum Nacional de Reforma Urbana*. São Paulo, mimeo, novembro-1991.

FRASER, Nancy. "Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique or actually existing democracy", *Social Text*, 25/26, New York, 1990.

GARCIA, Marco Aurélio. *Redefinición de roles entre lo público y lo privado* (Seminário Integração e Desenvolvimento na América Latina). Lima, mimeo, fevereiro de 1992.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais Urbanos: balanços e perspectivas*. São Paulo, ANSUR, s.d.

_____. "Comunidade: a volta do mito e seus significados", *Serviço Social e Sociedade*, ano XI, nº 32, maio de 1990.

_____. "CONAM, ANAMPOS E PRÓ-CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES: três formas de organização de cidadania e da cultura política", in *FASE & CIDADE* (org.), *Movimentos Populares Urbanos: crise e perspectivas*. Porto Alegre, FASE/CIDADE, 1992.

GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio, Vértice/IUPERJ, 1988.

GONDIM, Linda M. "Dilemas da participação comunitária", *Revista de Administração Municipal*, vol. 32, nº 187, (Rio), abril-junho de 1988.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção Dialética da História*. (4ª ed.) Rio, Civilização Brasileira, 1981.

_____. *Cuadernos de la cárcel* (vol. 3). México, Era, 1984.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. (3ª ed) Rio, Civilização Brasileira, 1978.

_____. *Obras Escolhidas*. São Paulo, Martins Fontes, 1978.

HABERMAS, Jürgen. "A nova intransparência", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, setembro de 1987.

_____. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio, Tempo Brasileiro, 1984.

HELLER, Ágnes e FEHER, Ferenc. *Anatomia de la izquierda occidental*. Barcelona, Península, 1985.

HELLER, Agnes. *Teoría de las necesidades en Marx*. (2ª ed.) Barcelona, Península, 1986.

JACOBI, Pedro. "Atores sociais e Estado", *Espaço e Debates*, nº 26, 1989.

- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio, Paz e Terra, 1979.
- _____. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio, Paz e Terra, 1979.
- LACLAU, Ernesto. "Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 2, outubro de 1986.
- LIMONCIC, Flávio. "A prática política que vem da base", *Políticas Governamentais*, IBASE, Vol. VIII, nº 82, jul-ago 1992.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*. São Paulo, Busca Vida, 1987.
- MARTINS, Luciano. "Ação política e governabilidade na transição brasileira", José A. Moisés & J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *Dilemas da Consolidação Democrática*. Rio, Paz e Terra, 1989
- MARX, Karl. "O 18 Brumário de Luís Bonaparte", Marx (coleção Os Pensadores). (2ª ed.) São Paulo, Abril, 1978.
- MICHELS, Robert. "As tendências burocráticas das organizações partidárias", CARDOSO, Fernando Henrique & MARTINS, Carlos Estevam (Orgs.) *Política & Sociedade* (vol 2). São Paulo, Cia. Editora Nacional, s. d.
- MOISÉS, José Álvaro. "O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais", MOISÉS, José Álvaro e outros, *Cidade, povo e poder*, Rio, CEDEC/Paz e Terra, 1985.
- NUNES, Edison. "Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos", *Lua Nova*, nº 17, junho de 1989.
- _____. *Carências Urbanas e Política*. São Paulo, IFCH/USP (tese de mestrado em Ciência Política), 1987.
- O'DONNELL, Guilherme. "Crises políticas, crises del Estado y crises de la dominación social", in 1966-1973, *El Estado burocrático-autoritario - triunfos, derrotas y crises*. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1982.
- OFFE, Claus. "New Social Movements: challenging the boundaries of institutional politics", *Social Research*, vol. 52, nº 4, winter 1985.
- _____. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, Francisco de. "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", *Ensaios de Opinião*, nº 2 + 4, 1978.

- _____. "Além da transição, aquém da imaginação", *Novos Estudos CEBRAP*, nº 12, junho de 1985.
- _____. "O terciário inchado e a divisão internacional do trabalho", *Estudos CEBRAP*, nº 24, 1980.
- ORTIZ, Renato. "A Escola de Frankfurt e a questão da cultura", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 1, junho de 1982.
- _____. *Telenovela, história e produção*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- PAOLI, Maria Celia. "As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero", *Novos Estudos Cebrap*, nº 31, outubro de 1991.
- PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio, Paz e Terra, 1992.
- PORTANTIERO, Juan Carlos. "Notas sobre crise e produção de ação hegemônica", *Cultura e Política*, CEDEC, nº 8.
- POULANTZAS, Nicos. "Sobre o conceito de hegemonia", *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 1977.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Movimentos, sujeitos sociais e política*. Rio, IPPUR/UFRJ (mimeo), 1991.
- RODRIGUES, Arlete M.. *Cidade e movimentos sociais* (II Simpósio de Geografia Urbana). Rio Claro-SP, mimeo, 1991 (documento não paginado).
- ROUANET, Sérgio Paulo. "O espaço externo", *A razão cativa*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio, Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura. "O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum", *Humanidades*, vol. 7, nº 3, 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. Rio, Campus, 1979.
- SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (org.). *Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- SILVA, Ana Amélia da. "A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania", *Espaço e Debates*, Ano X, nº 30, 1990.
- TELLES, Vera da Silva. "Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos", Lúcio Kowarick (org.), *As lutas*

sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente. Rio Paz e Terra, 1988.

_____. *A experiência do autoritarismo e práticas instituintes.* São Paulo, FFLCH-USP (tese de mestrado em Ciências Políticas), 1984.

THOMPSON, E. P. *A miséria da teoria.* Rio, Zahar, 1987.

_____. *A formação da classe operária inglesa.* Rio, Paz e Terra, 1987.

_____. *Tradición, revuelta y consciencia de clase.* (2ª ed.) Barcelona, Grijalbo/Crítica, 1984.

TOPALOV, Christian. "Análise do ciclo de reprodução do capital investido na indústria da construção civil", FORTI, Reginaldo (org.), *Marxismo e urbanização capitalista.* São Paulo, LECH, 1979.

TOURAINÉ, Alain. "As possibilidades da democracia na América Latina", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, nº 1, junho de 1986.

_____. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina,* Campinas, Trajetória Cultural/Unicamp, 1989.

WEFFORT, Francisco. "Democracia política e desenvolvimento econômico", *Cadernos do Cedec*, nº 22, São Paulo, 1991.

_____. "Questões teóricas e questões políticas", GARCIA, Marco Aurélio (org.), *As esquerdas e a democracia.* Rio, CEDEC/Paz e Terra, 1986.

_____. *Qual Democracia?* São Paulo, Cia das Letras, 1992.

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e Literatura.* Rio, Zahar, 1979.

ZALUAR, Alba. "Teoria e prática do trabalho de campo: alguns problemas", CARDOSO, Ruth (org.), *A Aventura Antropológica.* Rio, Paz e Terra, 1986.

**Porto Alegre: história, políticas públicas,
movimentos sociais, entrevistas**

ALMEIDA, Vinícius Fagundes (militante da Região da Grande Glória). *Entrevista ao autor,* Porto Alegre, janeiro de 1991.

ANSUR - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO. *Folder de apresentação da entidade.*

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA UNIÃO. *Histórico da Vila União.* Porto Alegre, mimeo, maio de 1982.

- AZEVEDO, Paulo Roberto. *As ocupações residenciais em Porto Alegre em 1987*. Porto Alegre, mimeo (projeto de tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS), 1990.
- BACK, Heriberto. *Participação comunitária: o povo no governo com os conselhos municipais*. Porto Alegre, mimeo, s.d.
- BAKOS, Margaret Marchiori. *A habitação em Porto Alegre: problemas e projetos administrativos (1987-1937)*. Porto Alegre, UFRGS/CPG História, novembro de 1988.
- BARCELLOS, Tanya e outros. *Segregação urbana e mortalidade infantil em Porto Alegre*. Porto Alegre, FEE, 1986.
- BOHN GASS, Waldir José. *A UAMPA e o momento político atual*. Porto Alegre, mimeo, s.d.
- CAMP - CENTRO DE ASSESSORIA MULTIPROFISSIONAL. *Vila Tronco: uma história de lutas*. Porto Alegre, CAMP, 1991.
- _____. *A política institucional do CAMP*. Porto Alegre, mimeo, 1988.
- _____. *III Congresso da UAMPA: os números falam*. Porto Alegre, Mimeo, agosto-1988.
- CARRION, Otilia B. "Mercado imobiliário e padrão periférico de moradia: Porto Alegre e sua Região Metropolitana", *Ensaio FEE*, Porto Alegre, Ano X, nº 2, 1989.
- CASTRO, Ivano (militante da Região Eixo da Baltazar). *Entrevista ao autor*, novembro de 1990.
- CIDADE - CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. *De olho na cidade*, Porto Alegre, Ano I, nº 2, março e abril de 1992.
- _____. *De olho na cidade*, Porto Alegre, Ano I, nº 1, janeiro e fevereiro de 1992.
- COORDENAÇÃO DO CONSELHO POPULAR DO PARTENON. *Conselho Popular do Partenon*. Porto Alegre, mimeo, julho-1992.
- COUTINHO, Mário Fernandes e outros. *Memória dos bairros: Vila do IAPI*. P. Alegre, PMPA/SMC, 1991.
- DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (Comissão temática sobre participação popular). *O PT e a participação popular na gestão da cidade*. Porto Alegre, mimeo, sem data.
- DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES EM PORTO ALEGRE (SECOM - Secretaria Comunitária) (org.), *Subsídio ao debate (I Encontro da Secretaria Comunitária do PT de Porto Alegre)*, Porto Alegre, PT, 1990.
- DORNELLES, Margaret. "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.

- _____. "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.
- _____. "Vereadores comentam novo apoio a Collares", *Diário do Sul*, 25-03-1987.
- FASE - FEDERAÇÃO DE ÓRGÃO PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (Nacional). *Educação e desenvolvimento: novos compromissos da Fase*. Rio, FASE-NACIONAL, 1992.
- FASE- FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (Porto Alegre). *Entrevista com o CPZN (Conselho Popular da Zona Norte)*. Porto Alegre, Mimeo, 1991.
- _____. "Vila Ramos: a luta por uma urbanização que atenda aos interesses dos moradores", *Proposta*, nº 18, Rio, setembro de 1981.
- _____. *Avaliação da Equipe (Relatório do 1º trimestre de 1981)*. Porto Alegre, mimeo, 1981.
- _____. *Discussão da Frente Popular Urbana, 2ª sessão: Movimentos Sociais*. Porto Alegre, mimeo, s.d.
- _____. *Entrevista com a União de Vilas da Grande Cruzeiro*. Porto Alegre, mimeo, 1990.
- _____. *Entrevista com a União de Vilas da Grande Cruzeiro*. Porto Alegre, mimeo, 1991.
- _____. *Entrevista com Lires Marques*. Porto Alegre, mimeo, 1991.
- _____. *Entrevista com o Conselho Popular da Zona Leste*. Porto Alegre, mimeo, 1991.
- _____. *Entrevista com Tarso Genro*. Porto Alegre, mimeo, 1992.
- _____. *Entrevista com técnicos da SMSSS em cargos de direção*. Porto Alegre, mimeo, janeiro de 1991.
- _____. *Notas sobre o trabalho da Frente Popular Urbana*. Porto Alegre, mimeo, dezembro de 1989.
- _____. *O movimento comunitário na região da Grande Cruzeiro do Sul*. Porto Alegre, mimeo, julho de 1987.
- _____. *O movimento comunitário na região Santa Rosa/Sarandi*. Porto Alegre, mimeo, julho de 1987.
- _____. *Pesquisa entre os delegados do III Congresso da UAMPA*. Porto Alegre, Mimeo, 1988.
- _____. *Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre*. Porto Alegre, mimeo, 1981.

- _____, *Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre*, 1981.
- _____, *Relatório da Reunião da Diretoria da UAMPA - Dia 05/12/87*, FASE-POA, 1987.
- _____, *Relatório do 1º semestre de 1980*, 1980.
- FERRETI, Rosemary Brum, *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*, Porto Alegre, UFRGS/IFCH (Mestrado em Sociologia), 1984.
- FOLHA DA TARDE. 07-05-79 (FASE-POA, arquivos de taxação).
- _____. 19-04-75 (FASE-POA, arquivos de taxação).
- FÓRUM ESTADUAL DA REFORMA URBANA. *Boletim Informativo Reforma Urbana*, Ano I, nº 0, Porto Alegre, agosto/89.
- FRUET, Genoveva Maya. *Conflict, continuity and community interaction in a city public housing agency, Porto Alegre, Brazil*. Boston, Massachusetts Institute of Technology, 1991.
- GENRO, Tarso. "Esfera Pública e iniciativa popular"; *Proposta*, FASE-NACIONAL, nº 54, agosto de 1992.
- GUARESCHI, Pedrinho. *Urban Social Movements in Brazilian Squatter Settlements*. University of Wisconsin/Madison (tese de mestrado em sociologia), 1980.
- IBGE. "Perfil dos eleitores (Região Sul)", *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (suplemento)*, 1988.
- KOWALSKI, Márcia (militante da região da Restinga). *Entrevista ao autor*, Porto Alegre, 1991.
- LIMA, Gildo, LUCENA, Teresa e ARAÚJO, Maria Eunice. "Tensões e contradições da participação popular", *Tempo e Presença* (publicação do CEDI), nº 264, ano 14, julho/agosto de 1992.
- MATOS, Leci (militante da região do Partenon). *Entrevista ao autor*, janeiro de 1991.
- MDF - MOVIMENTO DE DEFESA DO FAVELADO (Região Episcopal Belém - São Paulo). *Teto e Chão*, São Paulo, Ano II, nº 4, junho-1988.
- MENEZES, Fernando. *Um debate acerca da atual estrutura da PC de MPOS*. Porto Alegre, mimeo, sem data.
- METROPLAN - FUNDAÇÃO METROPOLITANA DE PLANEJAMENTO. *Amostra sobre conjuntos habitacionais ocupados*. Porto Alegre, Metroplan, 1987.

- MORAES, Maria Stella. "Democratizando o judiciário", *Políticas Governamentais*, volume VIII, nº 77, pp. 27-30, fev-mar/1992.
- MOURA, Maria Suzana de Souza. *Governo Local e Participação Popular*. Porto Alegre, mimeo, 1991.
- _____. *Limites à participação popular na gestão da cidade*. Porto Alegre, PROPUR/UFRGS (tese de mestrado), 1989.
- NÚCLEO MIGUEL DIAS. *Debates Populares*, nº 1, dez-84.
- NUNES, Marion Kruse. *Restinga*. Porto Alegre, PMPA/SMC, 1990.
- OLIVEIRA, Naia e outros. *Vazios Urbanos em Porto Alegre: uso capitalista do solo e implicações sociais*. Porto Alegre, FEE, 1989.
- PANIZZI, Wrana Maria. *L'accès au sol et au logement dans un espace ségrégué: l'aire métropolitaine de Porto Alegre - Brésil*. Paris, Université de Paris I - Sorbonne (tese de doutorado), 1988.
- PERES, Luciano. "Câmara rejeita os conselhos populares", *Diário do Sul*, 1º-12-1987.
- PINTO, Artur. "Câmara resiste a Conselho Popular", *Diário do Sul*, 16-01-1987.
- _____. "Câmara resiste a Conselho Popular", *Diário do Sul*, 16-01-1987.
- PMPA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Governo Alceu Collares). *Conselhos Populares: o Povo no Governo*. Porto Alegre, PMPA, sem data.
- PMPA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE / GABINETE DE PLANEJAMENTO - GAPLAN. *Seleção das micro-regiões e áreas de carência para intervenção prioritária*. Porto Alegre, PMPA/mimeo, 1990.
- PMPA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Arq. Eduardo Nunes Vieira - coord.). *Programa de Reassentamento*. Porto Alegre, PMPA, 1991.
- PMPA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (Lei Complementar nº 43, de 21 de julho de 1979 - Decreto nº 6921, de 29 de agosto de 1979)*. Porto Alegre, PMPA-SPM, 1980.
- SCHMIDT, Davi (militante da região Centro-Sul). *Entrevista ao autor*, outubro de 1992.
- SCHNORR, Pedro Rudimar. *Vilas Populares: do IAPI à periferia*. Porto Alegre, CIDADE/mimeo, 1990.
- SILVA, José Valdir Rodrigues da (Vice-Presidente de Educação da UAMPA em 1984). *A escola é nossa: uma experiência em*

vila popular. Porto Alegre, Núcleo Miguel Dias/Cadernos De Olho na Cidade, nº 05, fev-1985.

SILVA, Marieta da e SILVA, Júlia da (militantes na região da Grande Cruzeiro). *Entrevista ao autor*, dezembro de 1990.

SOVERAL, Charles. "Prefeitura acelera projeto de mutirões (Apesar dos benefícios, moradores temem que se trate apenas de uma estratégia eleitoreira)", *Zero Hora*, 03-07-1988, p. 36.

TEIXEIRA, Eliana (militante da Zona Norte no início dos anos 80). *Entrevista ao autor*, julho de 1992.

UAMPA - UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PORTO ALEGRE, *Relatório do I Congresso da Uampa* (4, 5 e 6 de outubro de 1985). Porto Alegre, mimeo, 1986.

_____. *Relatório do II Congresso da UAMPA* (25, 26 e 27 de julho de 1986), Porto Alegre, mimeo, 1986.

_____. *Comentários sobre o Ante-Projeto de Lei da Prefeitura que trata dos Conselhos Municipais*. Porto Alegre, mimeo, 1986.

_____. *Relatório do III Congresso da UAMPA* (1988). Porto Alegre, mimeo, 1988.

_____. *Relatório do IV Congresso da UAMPA* (1990). Porto Alegre, mimeo, 1991.

UNIÃO DE VILAS DA GRANDE CRUZEIRO e CONSELHO POPULAR DA GLÓRIA. *Comunidade* (órgão de divulgação das duas regiões), ano II, nº 1, fevereiro de 1992.

ZANIRATTI, José Augusto. "Um rótulo sem conteúdo", FASE, CAMP e Fundação Wilson Pinheiro-RS (org.), *Os Conselhos Populares na Atualidade* (cartilha), Porto Alegre, FASE/CAMP/Fundação Wilson Pinheiro-RS, maio de 1990.

ZERO HORA. "Aplicação do programa provoca desconfiança", 31-07-1988, p. 53.

_____. "Entidades estão tentando acabar com o problema", 14-08-1987.

_____. "Moradores legalizam sua cooperativa", 13-02-1989, p. 32.

_____. "Na Maria da Conceição moradores frustrados", 15-10-1986, p. 40.

_____. "Nova Gleba faz protesto e abraça a praça", 19-11-1987, p. 24.

_____. "SMAM e Demhab retiram posseiros no Sarandi", 10-07-1986.

- _____ . "SNI dos pobres", 08-06-1989, p. 56.
- _____ . "Vila tronco reclama do Demhab", 21-01-1988, p. 29.
- _____ . 18-07-1988 (FASE-POA, arquivos de taxaço).