

## 2

### Memórias do movimento comunitário

(...) fundada sobre o corte entre um passado, que é seu objeto, e um presente, que é o lugar de sua prática, a história não pára de encontrar o presente no seu objeto, e o passado, nas suas práticas.

(Michel de Certeau, *A escrita da história*)

São as lutas comunitárias e participacionistas uma novidade histórica nascida na conjuntura política iniciada com o fim do chamado milagre econômico e recomposição do campo popular de oposição aos governos militares? As análises históricas realizadas no calor e na esteira de grandes mobilizações no campo comunitário – majoritariamente empreendidas por cientistas sociais, numa demonstração de maior desenvoltura e gosto para lidar com nossa história do presente – , reforçam esta idéia de novidade, que funciona como idéia-força tanto no espaço acadêmico como no dos movimentos populares.

Soma-se a este entendimento o de que é apenas a partir deste período que a esquerda socialista teria se dado conta do associativismo comunitário. Historicamente, este campo teria evitado uma aproximação por entender que no espaço de moradia a contradição fundamental capital-trabalho não fluía (Silva, 2001).

Radicalizando a perspectiva histórica, procuraremos abaixo desfiar esta *novidade* em linhas de memórias – curtas, é verdade, de pequeno comprimento, como toda memória vivamente envolta com a urgência do novo e do melhor, mas que juntas sejam capazes de tecer outro tecido de compreensão. Neste empreendimento em historiar as lutas comunitárias e participacionistas não se pretende reduzir o *outro* ao *mesmo* ou ao “já estava dado”, mas sim expandir os limites da trama, aumentar o tecido do tempo, concordando com Barreira (1992: 18), para quem “o novo, o inusitado, ou o que se repete, não se constituem questões desvinculadas de um tempo político que lhes confere significado”. Partindo então deste tempo que significa, quer-se chegar a um processo por onde se compreenda.

Sabemos das dificuldades em historiar acontecimentos do espaço cotidiano de moradia das classes trabalhadoras, como a falta de fontes para pesquisa, e sobretudo em períodos que não são de agitação social. As lutas comunitárias são especialmente atingidas na medida em que até a proximidade física de seus sujeitos os fazem prescindir de materiais impressos para a

promoção de suas atividades. Nosso propósito será então o de apresentar um panorama de lutas e presença comunitária a partir de levantamentos feitos por outros pesquisadores, aqui tratados enquanto indícios de uma permanência do bairro enquanto espaço potencial de mobilização política.

## 2.1

### **Tecendo (com) a memória das lutas comunitárias**

Final da década de setenta e início da seguinte, as lutas comunitárias atingem sua maior expressividade e organização na história do país. Toda uma rede de entidades é criada ou recriada para dar sustentação e maior consistência a mobilizações por regularização fundiária, serviços públicos e participação política em decisões estatais, entre outras. Fruto dessa efervescência comunitária que se alastra na maioria dos Estados da federação, é criada em 1983 a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Oposições Sindicais (Anampos), e dois anos depois, em 1985, o Conselho Nacional de Associações de Moradores (Conam). O número de entidades atuantes neste período é impressionante. A Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj), por exemplo, coordena 110 entidades; só na Baixada Fluminense, são 350 associações de moradores; a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj) consegue reunir em torno de 3 mil pessoas no seu congresso de 1982; no Estado de São Paulo, são 1300 entidades, 500 apenas na capital. Calcula-se para o ano de 1980 a criação de uma associação de moradores por semana<sup>1</sup>.

Ainda se vive então sob a instabilidade institucional detonada em abril de 1964<sup>2</sup>, que, através do Estado de Segurança Nacional, força os movimentos sociais de contestação política a uma total rearticulação. Desde o início o regime militar busca neutralizar a oposição, cassando mandatos nos três poderes legais e reprimindo intensamente os movimentos sindical, rural e estudantil. No calor das mobilizações estudantis em expansão no início de 1968, o governo infringe mais um forte golpe no movimento sindical<sup>3</sup>, enquanto que os movimentos estudantil e artístico começam a ser abatidos, juntamente a toda articulação política em torno de Lacerda e da Frente Ampla, restando – nesta confirmação

1 Os números são extraídos de Alves, 1984, e de militantes comunitários do período.

2 Por todo este período, o poder foi mantido através de arranjos institucionais que se iam alterando, entre outros fatores, devido à diversidade da coalizão golpista comprometida com o enterro do projeto nacional-popular que se configurava desde 1930 (Velasco e Cruz & Martins, 1983).

3 A liquidação da greve dos metalúrgicos da Cobrasma, em Osasco, feita de forma “exemplar” em função dos indícios de retomada do movimento sindical – greve em Contagem (MG) em abril e manifestação em São Paulo no 1º de maio.

do “Estado de exceção” através do AI-5 – as resistências armadas, que caíram uma a uma nos anos seguintes.

Muitas associações de bairro acabam servindo de refúgio para ativistas provenientes destas outras trincheiras (Telles, 1988 e Cardoso, 1994). Ao mesmo tempo, novas organizações comunitárias são formadas sob influência direta de Medellín, através das comunidades eclesiais de base, as CEBs<sup>4</sup>. Visando superar sua crise de inserção nas camadas populares e combater a influência do comunismo nos bairros proletários e no meio estudantil, a Igreja Católica já havia constituído grupos leigos militantes, como a Juventude Universitária Católica (JUC), a Ação Católica Operária (ACO) e a Ação Popular (AP). Tais grupos foram categoricamente abandonados pela cúpula da Igreja em meio às primeiras ações repressivas do governo Castelo Branco, tendo esta, inclusive, apoiado oficialmente o golpe em nota da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil<sup>5</sup>.

Posteriormente, com a consolidação da doutrina de segurança nacional no governo de Costa e Silva, a Igreja começa a sentir-se ameaçada enquanto instituição. Neste momento, a CNBB chega a lançar um documento definindo a doutrina como fascista (Skidmore, 1988: 159). De fato, sobretudo no Nordeste – Dom Helder Câmara à frente –, segmentos da Igreja já vinham se solidarizando com as vítimas da repressão policial do regime pelo menos desde 1966. Com a nova orientação internacional e os crescentes atritos da Igreja com o governo – no momento em que este amplia a repressão física para as camadas médias da sociedade – os grupos leigos vão sendo reassumidos e reativados, reunindo trabalhadores das periferias para a reflexão e contestação das causas sociais da miséria, sobretudo através das CEBs.

Em paralelo, a *questão urbana* é cada vez mais latente enquanto problema social das classes trabalhadoras. O padrão periférico de crescimento nas capitais faz com que a maioria da população careça de serviços públicos essenciais, como saneamento, transporte, saúde e educação. O desenvolvimento industrial do país se faz associado ao processo de *urbanização generalizada* (Pereira, 1976), no qual se dá o deslocamento e (sub)urbanização de grandes contingentes populacionais rurais.

---

4 Medellín consagrou a teologia da libertação sediando a II Conferência Geral do Episcopado Latino-americano em 1968. Algumas destas CEBs existem desde o final da década de cinquenta, nem sempre atuando para além da realização de atividades como cursos de noivos e encontros de casais (Telles, 1988).

Com relação à questão habitacional das classes populares, o Estado passa a adotar uma política autoritária de planejamento urbano, via Banco Nacional de Habitação. O BNH, criado em agosto de 1964 juntamente com o Sistema Financeiro de Habitação (que três anos depois assumiria os depósitos do FGTS), enterra de vez a política habitacional dos institutos profissionais, como o IAPI, Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários, que desde os anos quarenta financiam conjuntos residenciais, inseridos numa lógica normalizadora dos costumes e vida dos trabalhadores (Mangabeira, 1989). Desqualificar o passado cultural operário, tirar a classe trabalhadora dos cortiços e pardieiros (geralmente no centro da cidade...), caracterizados como “espaço da ‘perdição’, da promiscuidade, da instabilidade familiar, da mortalidade infantil, da ‘falta de cultura’ e da ausência de hábitos para o trabalho” (Idem: 236). Pela primeira vez o Estado e suas agências teriam como intervir diretamente nos espaços de moradia dos trabalhadores.

Com o BNH, as carteiras imobiliárias dos institutos são extinguidas, os conjuntos residenciais são socialmente descaracterizados e a política de aluguéis é substituída pela venda do sonho da casa própria – com prestações inacessíveis à faixa de renda da maioria da população.

Eis então o crescimento da autoconstrução enquanto *solução* de moradia para os mais pobres, fenômeno para o qual muitos governos fazem “vistas grossas”, como que admitindo incapacidade e/ou vontade política para resolver o problema do déficit habitacional. Analisando a questão, Gabriel Bolaffi (1983: 65) vai mais além e aponta para o fato de que, seguindo as propostas de autores como John Friedman nos anos 60,

muitos arquitetos, assistentes sociais e urbanistas sensatos estão convencidos de que é possível solucionar os problemas habitacionais das metrópoles por meio de soluções ditas ‘comunitárias’, a partir do lote urbanizado, da casa embrião e da autoconstrução (como se a cidade fosse um acampamento de escoteiros).

O mais importante aqui é que até 1964, ao menos nas capitais, existem canais estabelecidos de negociação entre moradores e poder público. Grande exemplo destes canais são as SABs, sociedades de amigos de bairro, de grande expressão em São Paulo, sobretudo a partir do janiismo na década de cinquenta. Em sua meteórica carreira política, Jânio Quadros estimula a formação destas entidades, fazendo por entender que as comunidades desorganizadas não

---

5 Noticiada n’O *Estado de São Paulo* de 3/04/1964, p.32: “Bispos: as forças armadas livraram o país do comunismo”.

seriam beneficiadas pelo poder público. Na gestão de Jânio à frente da prefeitura de São Paulo (1953-1954) e do governo estadual (1955-58) são atendidas muitas reivindicações e necessidades imediatas da população das periferias<sup>6</sup>. Neste mesmo período muitas outras associações surgem pelo país afora a partir de comitês eleitorais (Alves, 1984: 227).

Mas há um processo de radicalização no associativismo comunitário da primeira metade dos anos sessenta, associado à guinada para a esquerda (ou melhor, polarização) que os movimentos populares realizam no período Jango. Consta dentre as reformas de base a reforma urbana, cujo projeto é formulado no Seminário de Habitação e Reforma Urbana do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), em 1963. Dentre as metas definidas no seminário estão o combate à especulação imobiliária, o estabelecimento de limitações ao direito de propriedade e de uso do solo, desapropriação de terras urbanas sem exigência de pagamento à vista em dinheiro, uma política de locação que vincule o valor do aluguel à renda familiar, e a criação de um imposto de habitação que taxe transações imobiliárias fornecendo recursos à implantação de um política habitacional popular. Além da reforma agrária, outro pilar do famoso comício de 13 de março de 1964 é a promessa de tabelamento dos aluguéis feita pelo presidente.

Para além das funções de mediação com os poderes locais e de suporte popular para políticos e administrações públicas, pode-se perceber, muito antes do governo Jango, os frutos de um trabalho de politização efetuado por militantes da esquerda nas áreas de maiores carências em serviços públicos.

Os chamados 'maloqueiros' possuem consciência da situação em que se encontram, em grande parte devido à ação dos partidos políticos e dos comunistas introduzidos no meio (...) nos demais bairros, a situação geral é de acomodação e passividade (...) as atividades políticas são muito intensas e num Estado de exaltação nas vilas de malocas. Isto devido ao fato da situação ser explorada continuamente em benefício de partidos legais (PTB) ou ilegais (PCB) (Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí. Estudo de uma capital: Porto Alegre. São Paulo, 1958. Citado por Fedozzi, 2000: 21).

O empreendimento do trabalhismo nas lutas comunitárias, sua estratégia na formação de entidades, é pautado no aumento e na radicalização da mobilização em torno do projeto nacional-desenvolvimentista e antiimperialista e,

---

<sup>6</sup> Vale lembrar do prefeito Faria Lima (1965-1969), sucessor político de Jânio na cidade, que realizava todas as terças-feiras, em sistema de rodízio, os "despachos das vilas", quando junto aos secretários e administradores regionais recebe as SABs e suas reivindicações.

ao mesmo tempo, para uma convergência dos movimentos na esfera sindical – o que não exclui mobilizações específicas com vistas a melhorias urbanas (Barreira, 1992: 13). Os comunistas também participam ativamente da criação de entidades comunitárias, ou paralelas à estrutura sindical oficial – dominada pelo trabalhismo – ou na forma de núcleos de arregimentação partidária e formação de quadros nas periferias, como é o caso dos Comitês Democráticos e Populares na segunda metade dos anos quarenta (Kowarick & Bonduki, 1988), que também se investem da realização de cursos de alfabetização para adultos (Roedel, 2002). A orientação em trabalhar “bandeiras amplas” nos movimentos sociais, para além das lutas econômicas do sindicalismo, é marca nacional dos comunistas (Barreira, 1992: 19).

O associativismo comunitário já havia proliferado em algumas regiões na década de quarenta, como no movimento pelo congelamento dos aluguéis em São Paulo e no Rio (1942) e a constituição da SAB de São Bernardo do Campo, co-agente da urbanização da cidade nos anos quarenta e cinquenta (Gohn, 1995: 88). As Uniões de Defesa Coletiva e os Comitês Pró-Melhoramentos são outros dois exemplos de organização comunitária suburbana na segunda metade dos anos quarenta. Utilizando bons canais abertos com políticos locais, estas entidades tentam se colocar enquanto “a-políticas”, buscando distanciar-se das associações comunitárias desmobilizadas pelo regime de exceção do Estado Novo.

Até 1937 há um investimento de militantes da esquerda em movimentos populares não-sindicais, defendido inclusive pela Aliança Nacional Libertadora, formada por comunistas, ex-tenentistas e sindicalistas. A luta contra a repressão policial nas favelas, problema cotidiano sofrido pelas classes trabalhadoras, é encaminhada pelas associações e sindicatos desta época.

De fato, há registro de lutas e organizações comunitárias desde o início do século XX. Muitas não surgem com caráter reivindicativo, como por exemplo a União de Moradores de Santa Efigênia (Belo Horizonte), organizada no ano de 1902 para somar esforços na construção de uma capela, vindo posteriormente a reivindicar melhorias urbanas (Somarriba, Valadares e Afonso, 1984: 33). Outras, porém, são contrárias a qualquer reivindicação destinada aos poderes públicos, como as entidades dirigidas por grupos anarquistas (Kowarick e Bonduki, 1988: 143). Vários destes grupos, muito atuantes na República Velha, fazem a luta comunitária associada à sindical por uma questão óbvia: estes temas aparecem então associados de forma direta, já que muitos operários

moram em casas que pertencem aos seus patrões<sup>7</sup>. Segundo Gohn (1995), é também deste período a formação das Ligas de Bairros.

Assim, podemos constatar que: sobre todas as separações analíticas, as diversas conjunturas políticas e interpretativas, todo discurso em torno da novidade que cada movimento faz para si, e todas as rupturas encaradas como absolutas, há uma processualidade constituída pela incidência constante de lutas e associações comunitárias ao longo do século XX. Claro, não é uma processualidade teleológica, cuja finalidade seria externa ao processo em si, mas parece fundamental perceber este desenvolvimento processual, tão silenciado nos estudos dos anos oitenta e noventa.

O local de moradia das classes trabalhadoras por muitas décadas tem aparecido enquanto espaço de luta política. Seja como resposta ao atrelamento entre proprietários dos meios de produção com os de reprodução, seja para a formação de bases partidárias, seja para legitimar os poderes públicos locais, os bairros populares viveram uma constância de lutas e mobilizações, de objetos e sujeitos referentes à melhoria e transformação de suas condições de vida.

Certamente influem a drástica incapacidade do sistema capitalista em prover bens de consumo coletivo a todos os trabalhadores, o inchamento das periferias das grandes cidades, o desemprego, e tantos outros fatores objetivos. Há porém um fator insofismável: os indivíduos que se mantêm associando-se nos bairros ao longo dos tempos. Não se deve pensar que estes movimentos existem apenas no momento das manifestações, das grandes assembléias, da mobilização efetiva. Muito diferente do espaço de trabalho em diversos aspectos, no espaço de moradia as épocas de “refluxo”, de calma, são fundamentais para a constituição da sociabilidade que dá suporte aos momentos de agitação e levantamento das bandeiras.

Além do mais, o diálogo destes ativistas nunca é apenas com a conjuntura. Como a mobilidade do espaço de moradia é muitíssimo menor comparada com a do espaço de trabalho, a presença física das pessoas não pode ser subestimada. Mesmo que os discursos se alterem, que num momento o melhor seja formar uma SAB para obter benefícios, noutra seja radicalizar em torno das reformas de base, num terceiro juntar-se ao povo da Igreja, todas essas novidades político-discursivas se constituem com base nas memórias das

---

7 Grandes tecelagens e indústrias de papel, por exemplo, construíam vilas de casas que eram alugadas a seus próprios operários. “Perder o emprego representava perder a casa” (Blay, 1979: 79). Também Gohn, 1995.

épocas anteriores<sup>8</sup>. E como a separação entre gerações nunca é absoluta – elas necessariamente se misturam – estas transformações se processam muitas vezes nos mesmos indivíduos e associações.

Naquele momento, não se via a presença de agentes políticos dentro dos movimentos porque isso não podia ser escrito, porque havia realmente uma situação de pressão política. Nós não podíamos dizer que havia um velho militante que tinha sido de uma associação de não sei quando, que tinha participado do Partido Comunista nos anos cinquenta e que estava num bairro mobilizando pessoas! (Cardoso, 1994: 85)

É certo que com o golpe de 1964 há toda uma pressão para que as associações se confinem à órbita das relações clientelistas, da forma menos reivindicativa possível, numa mediação burocratizada com políticos locais, “perdendo seu caráter mobilizatório frente aos problemas urbanos” (Jacobi e Nunes, 1985: 177). Mais que isso, o Estado por vezes tenta desenvolver ações de acompanhamento e condução política do movimento comunitário. A ARENA, o partido do regime, consegue fazer de muitas SABs diretórios partidários seus na periferia.

Outro fator é que o movimento popular de massas só vai reaparecendo aos poucos a partir de 1974. Não se deve, porém, esquecer que neste mesmo período, nos dois maiores centros urbanos do país, Rio e São Paulo, estruturas clientelísticas de novo tipo são desenvolvidas via *chaguismo* e *malufismo*.

Por tudo isso, precisamos desconfiar dos fetiches teóricos referentes à novidade do cotidiano e do local de moradia enquanto determinantes de uma nova subjetividade popular, interpretação esta do final dos setenta que, após um curto momento de mal-estar por parte de alguns analistas, foi facilmente substituída pela aceitação sem problemas da institucionalização dos anos oitenta.

A cultura do medo que lá atrás foi sendo desconstruída quanto ao silêncio, ao isolamento das vítimas do regime e à descrença na eficácia de qualquer ação (Alves, 1984: 203), assim como a perplexidade de alguns setores diante da simpatia de parte da população com o regime, foram substituídos por uma visão do pobre enquanto novo super-herói. As restrições impostas pelo regime militar à atividade política acabaram por aproximar os militantes de esquerda dos problemas mais latentes e cotidianos dos segmentos populares –

---

<sup>8</sup> E, como veremos melhor adiante, toda subjetivação implica em desidentificações, uma nova subjetividade se produz no afastamento de um lugar previamente estabelecido a

não há espaço algum, neste período mais duro do regime, para a tradicional representação de classe à distância, no nível da superestrutura política, mas sim a possibilidade de atuar, de forma instável e dispersa, junto a pequenos grupos de trabalhadores, reunidos tanto nos locais de trabalho quanto nos de moradia. Telles refere-se a algumas atividades encaminhadas por grupos comunitários no início dos setenta:

Esses grupos desenvolviam, por exemplo, atividades de denúncia e apoio no caso de militantes operários presos. (...) também de apoio no caso de operários demitidos por causa de movimentações grevistas. Iniciativas como essas parecem ter surgido já nos anos finais da década de sessenta (Telles, 1988: 260).

A partir da segunda metade da década, sobretudo de 1978, os limites da política de abertura e distensão vão sendo definidos e expressados em meio à efervescência de manifestações populares, diante do qual o lema oficial é “continuidade sem imobilidade”. Neste quadro geral, o poder coercitivo retoma sua aplicação seletiva, numa tolerância progressiva com os segmentos liberais da oposição.

Ao mesmo tempo em que negociava a questão da anistia política com os partidos e instituições civis dos setores de elite, o governo deixava claro que a liberalização não se aplicava à classe trabalhadora. A repressão sofisticava-se, selecionando as classes a atingir. (...) Sob a alegação de eliminar elementos criminosos, a polícia e os “esquadrões da morte” intensificaram suas buscas e blitzes nos bairros pobres (Alves, 1984: 256).

A greve dos metalúrgicos de 1980 deixou claros os limites da “abertura política”. A pressão popular organizada pela participação nas decisões governamentais não seria tolerada a partir do momento em que constituísse ameaça ao modelo de desenvolvimento econômico. (...) qualquer manifestação enérgica de insatisfação econômica e social constitui “pressão” inaceitável, quando parte de setores não pertencentes à elite (Alves, 1984: 261).

O problema maior para o regime não é a “restauração das liberdades democráticas” – preocupação constante desde abril de 1964 e processo em andamento desde Geisel – mas o questionamento do modelo de desenvolvimento econômico. Este é duramente criticado nas manifestações sindicais e comunitárias por ser incapaz de responder às necessidades básicas da população, já que visa “manter comprimidos os salários dos trabalhadores” (Manifesto dos Trabalhadores Metalúrgicos da Baixada Santista, 1º de maio de 1979). O embate com o modelo de desenvolvimento econômico marca o teor da

---

um grupo de indivíduos. Jacques Rancière, *O Desentendimento: política e filosofia*. São Paulo: Editora 34, 1996.

oposição popular à ditadura. Os trabalhadores querem participar das riquezas que produzem, assim como controlar o aumento dos preços de produtos essenciais. Muitos intelectuais não dão devida importância a este fator: ou jogam o campo da oposição popular ao regime no caldo da oposição burguesa-parlamentar, ou fazem o oposto, o jogam no gueto de uma nova política local-cotidiana, com um certo fetichismo teórico ao apresentar esta preocupação com a resolução das carências urbanas mais imediatas enquanto assunção de um novo sujeito e uma nova política popular.

Terão suposto que os ativistas das antigas associações de moradores não lutavam por asfalto, saneamento, escolas, postos de saúde, etc.? Ou supuseram que eles queriam tudo isso, mas não sabiam que só o conseguiriam através de ações políticas?

Engajadas sim em afirmar um novo perfil, muitas associações de moradores são contrárias à antiga denominação de “sociedades de amigos de bairro”. A participação comunitária nas decisões do Estado é uma bandeira constante nos segmentos mais politizados do movimento. A formação de organismos de articulação e coordenação, como as federações e confederações, são fundamentais para este novo perfil, buscando efetivar uma passagem qualitativa da objetividade de reivindicações pontuais para a subjetividade de um movimento social que não termina nas suas bandeiras.

Ocorre muitas vezes de quando a associação de moradores está sob controles de grupos simpáticos ao governo e/ou marcados por práticas clientelistas, um grupo de oposição lhe disputa a direção ou forma outra entidade (Alves, 1984: 228). As formas de mobilização e manifestação são variadas: abaixo-assinados, comícios, assembléias, passeatas, ocupação de postos públicos, barricadas de rua, etc. Muitas vezes, por meio de mutirão, são construídos e organizados centros comunitários, creches, cineclubes, postos de saúde, clubes de mães.

A prática de mutirões, aliás, não é novidade na cultura política das classes trabalhadoras brasileiras. Sua prática fora bastante explorada nas décadas anteriores, sob outra perspectiva de participação. E é justamente para o desenvolvimento desta perspectiva que vamos nos direcionar agora, as memórias do participacionismo no universo da política brasileira.

## **2.2**

### **Tecendo (com) a memória da participação popular**

O clima político internacional do pós-guerra está profundamente marcado pelos temas do desenvolvimento e da democracia. Fazendo confluír os dois, a participação popular é alçada à categoria de elemento chave na modernização da periferia do sistema capitalista, com vias à inclusão de seus estratos sociais mais marginalizados.

O termo *participação popular* aparece então vinculado às maiorias pobres e com baixa instrução, “com pouca ou nenhuma possibilidade de fazerem-se ouvir nos assuntos nacionais” (ONU, 1969: 287). A política de participação popular implicaria numa expansão e redistribuição das oportunidades para que estes segmentos pudessem “tomar parte no processo social de tomada de decisões”.

Assim, Estados nacionais e organismos internacionais embrenham-se no estudo de estratégias político-administrativas que pudessem desenvolver tais perspectivas. É o que se vê, por exemplo, no debate das décadas de cinqüenta e sessenta sobre o governo local participativo e suas contribuições para o desenvolvimento nacional.

A primeira consideração é a importância de fomento de uma sadia politização, firmemente enraizada, no seu sentido mais vasto – a necessidade de selecionar entre fins desejáveis quando os recursos são escassos, e o importante fato de que serviços prestados pela autoridade pública devem ser custeados. (...) Em segundo, o governo local deve criar meios para o funcionamento de serviços de tipos os mais variados, adaptados às necessidades peculiares de determinados distritos (...). Em terceiro, o governo local deve explorar novas fontes de inspiração e apoio ao desenvolvimento, procurando obter, dentro do largo esquema dos programas nacionais, espaço para as atividades e criatividade locais, que enriquecem por igual a paisagem nacional e a cena regional (Maddick, 1966: 120).

A Associação Internacional de Ciência Política é encarregada pela ONU de pesquisar contribuições de órgãos e administrações locais visando a uma “operação mais descentralizada das funções do governo e à maior participação dos cidadãos na direção da coisa pública” (Maddick, 1966: 5). A administração colonial britânica com relação à Lei do Governo Local do Sudão, mais que um exemplo, é tomada como um “paradigma no particular” (idem: 123). Neste projeto modernizador e participativo busca-se também a organização de estruturas administrativas mais eficientes, que, de forma drástica, supostamente inexistiriam no universo cultural corrupto do terceiro mundo atrasado. Assim sendo, “em todos os casos, impõe-se que o governo seja eficiente e honesto, pelo menos tão honesto quanto os outros ramos da administração” (idem: 121).

Método instituído na década de cinquenta pela recém-criada ONU, o *desenvolvimento de comunidades* propõe estratégias de integração modernizadora para as regiões subdesenvolvidas do planeta, integrando suas populações (e suas energias) em planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social (Ammann, 2003). Outro fator visado neste programa é o congelamento das forças geopolíticas consolidadas ao fim da 2ª guerra mundial – ou seja, a contenção do avanço do comunismo. Vista como integração no desenvolvimento, por participação entende-se “a inclusão entre os beneficiários consumidores dos bens materiais e culturais inerentes ao desenvolvimento modernizador” (Bordenave, 1985: 19), numa perspectiva estrutural, harmonizadora e cooperativista. No fim das contas, instituem-se determinadas formas de participação para que determinados elementos (subversivos) do cenário político não participem, definindo assim uma qualidade para a participação provocada.

Inspirada no desenvolvimento de comunidade, a ONU desenvolve políticas de reassentamento urbano em terrenos irregulares nos continentes africano e asiático. Ainda na década de oitenta, o Centro para Assentamentos Humanos da ONU utiliza o método da participação comunitária para a planificação e realização de melhorias urbanas em assentamentos precários, valendo-se de experiências similares na Zâmbia (1973), em Botswana (1976) e no Paquistão (1979). Este centro chega a desenvolver um curso de “adestramento”, com direito a simulação teatral, visando obter o consenso da comunidade atingida com relação às obras propostas. Utilizando uma cartilha-guia, os instrutores do curso têm de convencer os participantes daquelas que seriam as três principais vantagens da participação comunitária:

En primer lugar, hace posible la utilización óptima de los conocimientos y opiniones de los residentes (...); Las autoridades y la comunidad comparten la responsabilidad por la decisión adoptada (...); Garantiza la satisfacción de los residentes con los planes y facilita su ejecución (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1984: 7).

Outros organismos da ONU, como a CEPAL, também instituem programas vinculados à participação comunitária, ao planejamento participativo e à ideologia do desenvolvimento de comunidade.

No Brasil, logo após o fim do Estado Novo, os sujeitos da sociedade política se vêem em torno do “problema” do expressivo aumento potencial da participação popular, já que em 15 anos a população do colégio eleitoral havia quase quadruplicado (Reznik, 2004: 18). Tal ampliação do eleitorado, sobretudo

num clima ideológico efervescente, conduziu à questão das formas de inserção desses novos segmentos sociais no debate político nacional. Neste contexto, o desenvolvimento de comunidade é então trazido ao país sob estímulo direto da Organização dos Estados Americanos (OEA), da ONU e da UNESCO, que patrocinam, cada uma, nesta ordem, três seminários sobre desenvolvimento de comunidade, tendo o primeiro ocorrido na cidade de Porto Alegre no ano de 1951 (Ammann, 2003: 36).

Jânio Quadros, líder político que “personificou um estilo político sustentado nas lideranças de bairro” (Jacobi e Nunes, 1985: 176), e que em sua retórica insiste na identidade governo-governados, vê o desenvolvimento de comunidades como o processo de participação do homem comum na “solução dos seus próprios problemas”:

(...) o Serviço Social se transforma num instrumento da democracia ao permitir a verdadeira integração do povo em todas as decisões da comunidade (...). Os programas de desenvolvimento comunal (...) constituem hoje meio eficaz à consecução dos objetivos nacionais, pois despertam vocações adormecidas, estimulam as iniciativas individuais e asseguram a participação efetiva do homem no meio social que lhe está mais próximo, no estudo e na solução de seus próprios problemas (Jânio Quadros, mensagem ao II Congresso Brasileiro de Serviço Social, 1961, citado por Ammann, 2003: 65).

Como vimos antes, o janiismo em São Paulo não só é responsável pelo atendimento de algumas demandas importantes das populações residentes nas periferias, como pela ampliação do número de sociedades de amigos de bairro e de seu papel enquanto elo de participação social das classes populares, no reconhecimento das reivindicações daquelas entidades.

E na esteira do processo de formação de uma consciência nacionalista e do engajamento popular na luta pelas reformas de base, o desenvolvimento de comunidade vai sendo reinterpretado, suplantando seu aspecto técnico e integrador, passando a apontar para um “processo de mudança cultural dirigida”, nas palavras de Josephina Albano, do Setor de Desenvolvimento de Comunidade do Serviço Social Rural, órgão do Ministério da Agricultura (Ammann, 2003: 70).

É no campo que o desenvolvimento de comunidade vai mostrar-se mais forte enquanto alternativa de modernização. Nossos grupos políticos dirigentes reproduzem internamente – apontando para o campo – a estratégia de desenvolvimento que as organizações internacionais estão propondo para o Terceiro Mundo:

Os primeiros e segundos PNDs, Planos Diretores da Sudene, Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado e o Projeto Nordeste prevêem a “participação”, exigência das entidades financiadoras – Banco Mundial, BID (Teixeira, 2002: 162).

Por outro lado, a questão da participação popular era pensada conjuntamente a um grande processo de educação das massas. A partir de 1958 desenvolve-se a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA), saída do II Congresso Nacional de Educação de Adultos e marcando a entrada de Paulo Freire no cenário nacional. Envolvem-se diretamente na campanha a União Nacional dos Estudantes e representantes da UDN que viam na meta o enfraquecimento do PSD no interior do país. Coroando este processo, em 1961, com o apoio da CNBB, constitui-se o Movimento de Educação pela Base (MEB).

Numa perspectiva liberal, Anísio Teixeira alimenta o debate nacional sobre a preparação dos brasileiros para a participação na democracia, assim como para as formas novas de trabalho de uma sociedade economicamente estruturada, industrializada e progressiva (Teixeira, 1999: 343). Vendo no Brasil dos anos quarenta e cinquenta uma correspondência com a Europa que no século XIX incorporava parte da massa popular à nação, Anísio polariza com o MEB, que entende como voluntarista e ludibriador da sede popular de escola, propondo a municipalização do ensino no lugar de campanhas bem intencionadas. Mais que isso, Anísio entende que, pelo papel da escola pública na emancipação nacional, elas devem funcionar como verdadeiras organizações locais, administradas por conselhos leigos com o máximo de autonomia que lhes seja possível oferecer (idem: 387).

O forte movimento estudantil da década de sessenta tem na conscientização e na participação os seus pilares. Entende que a responsabilidade social dos universitários é, antes de tudo, a de denunciar as injustiças sociais do país, num ambiente moral em que ser *alienado* consta como o pior dos comportamentos imagináveis de um jovem minimamente esclarecido, urbano. A figura do estudante é construída enquanto categoria social que participa de um todo maior. Neste quadro, todo esquematismo e panfletarismo são tidos como efetivamente funcionais, à semelhança das CEBs que também trabalhariam em termos de dicotomização pedagógica da realidade.

A partir do final dos anos setenta os *movimentos sociais urbanos* começam a aparecer como “uma nova forma de participação social da sociedade civil” (Gohn, 1982: 10). Por outro lado, enquanto outro vetor deste mesmo

processo, já se percebe a “atual ênfase do discurso oficial, enfatizando a participação comunitária e os atendimentos de reivindicações da periferia” (idem), numa busca de legitimação e controle social por parte da sociedade política em processo de reestruturação.

Assim, movimentos sociais reivindicativos e prefeituras oposicionistas ao governo federal – que chamaremos aqui de *prefeituras democráticas* – compreendem um novo enquadramento do debate em torno da participação popular, ao mesmo tempo como prática administrativa, processo de inclusão social e redimensionamento do Estado. São muitos os movimentos reivindicativos que buscam uma participação direta na regulação de espaços como o do local de trabalho e o de moradia. É o que chamamos na Introdução de *participacionismo*, viés de aspirações e lutas do cotidiano das classes trabalhadoras urbanas, **e também**, marca de algumas administrações locais desse período.

Participação no controle das tarifas das empresas de ônibus, gestão popular nos centros de saúde com a eleição direta de seus coordenadores pela comunidade, participação nas definições orçamentárias. Tudo isso acaba apontando para uma mudança no próprio caráter das políticas e das agências públicas (Kowarick & Bonduki, 1988). A carência de serviços públicos essenciais, a precariedade dos canais de representação política existentes, e a efervescência de movimentos populares, nada disso acontece para alguém de um intenso processo de reestruturação da sociedade política nacional.

Tal processo não é exclusivo do Brasil. Na Europa, a recessão econômica dos anos setenta e a crise do chamado Estado de bem-estar social provocam, pelo menos, dois tipos de reação. A primeira é o movimento de descentralização política, que busca reorganizar a gestão administrativa dos países (Cruz Neto, 1990). Este processo, em conjunto com a pressão política de diferentes movimentos populares, produz algumas experiências de governos locais participativos em países como Espanha, França, Portugal e Itália.

Na gestão participativa de Barcelona, a partir de 1979, tem-se o envolvimento das associações comunitárias em decisões da prefeitura. No processo de descentralização política portuguesa, a partir da constituição de 1976, e na reforma administrativa de Mitterrand em 1982, a participação comunitária não atinge grandes proporções, dado o pequeno espaço de intervenção política efetiva nos poderes locais (Cruz Neto, 1990: 48). Importante

ressaltar que os processos espanhol e português estão diretamente relacionados com a redemocratização destes dois países, no esgotamento dos regimes franquista e salazarista, enquanto que a reforma francesa já se dá em meio a uma crise na balança de pagamentos e a um regime de “austeridade de face humana” (Hobsbawm, 1995: 401).

Destacam-se as prefeituras administradas pelo Partido Comunista Italiano, a partir de 1976, que influenciam as formulações teóricas do eurocomunismo e de muitos intelectuais brasileiros. Num grande movimento a favor da democracia de base, que institucionalizou conselhos de bairro, criou conselhos rurais, assembleias escolares, conselhos de fábrica e conselhos regionais de trabalhadores, a descentralização política italiana ensejou “uma nova forma de organização dos poderes públicos” (Gruppi, 1981: 59). Com as vitórias eleitorais do PCI, o Estado passou a ser visto como uma arena real de disputa e ação dos partidos da classe operária e dos trabalhadores, que deveriam sempre pautar suas gestões pela participação popular direta (vista então como um *elemento de socialismo*), pela identificação dos interesses gerais da nação com os interesses específicos da classe operária (construção da hegemonia), e pela conquista de “progresso social”, numa luta permanente contra o grande capital e o imperialismo, e por um percurso novo para a economia (idem).

A outra reação na Europa – posterior e claramente à direita da primeira – começa a se configurar em meados dos anos oitenta, quando um grupo de governos locais procura redefinir o papel político e econômico das cidades (Lesbaupin, 2000). A Conferência das Cidades de 1986, em Rotterdam, marca o início do movimento das eurocidades, que se consolida na Conferência de 1989 em Barcelona. A participação popular não está no centro das preocupações, mas sim o entendimento das cidades enquanto motores do desenvolvimento econômico, num quadro geral de fragmentação das competências de Estado e participação ativa e independente dos governos locais no mercado globalizado, enquanto verdadeiros sujeitos econômicos.

Voltando ao Brasil, os resultados da reestruturação da sociedade política e do participacionismo apontam para dois lados. Exemplos como o do Conselho Popular da Saúde da Zona Leste de São Paulo, a Assembleia do Povo de Campinas, o Conselho Popular do Orçamento de Osasco, e outras experiências locais deste tipo são oriundas de fortes e significativas pressões dos movimentos sociais (Lesbaupin, 2000). Há uma certa apropriação das experiências

parisiense, soviética, italiana e iugoslava dos *conselhos operários*<sup>9</sup>, entendidos enquanto espaços autônomos de poder de classe.

Antes mesmo destas iniciativas conselhistas, saídas dos movimentos sociais, alguns municípios administrados pelo MDB implementam políticas locais direta ou indiretamente inspiradas na filosofia integradora e modernizadora do desenvolvimento de comunidade e na ação comunitária. O primeiro ciclo de prefeituras democráticas é o de 1976-1982, com as gestões participativas de Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Piracicaba (SP). Em Lages, por exemplo, o orçamento municipal destinado à obras públicas é gerido pelas associações de bairro. Em Boa Esperança, o movimento comunitário da cidade participa da elaboração e deliberação de obras e projetos, assim como de sua realização. Em Piracicaba, são criados o Conselho Superior de Governo, o Conselho Tarifário de Natureza Social e o Conselho Orçamentário dos Cidadãos, todos eles com participação de organizações populares.

Apresentadas como experiências históricas, nas eleições de 1982 estas administrações vão inspirar diversas campanhas Brasil afora, podendo-se incluir também o “descaso com os serviços públicos” como grande *slogan* de várias candidaturas, à esquerda e à direita (Barreira, 1992: 32).

Abre-se então um segundo ciclo, de 1983 a 1988<sup>10</sup>, em que a participação popular é apresentada enquanto diferencial das administrações nas mãos da oposição ao PDS:

A idéia era considerar o município como o local estratégico para que se operasse, a partir da base, toda uma transformação na mentalidade político-administrativa nacional num sentido favorável à democracia (Simões, 1992: 29).

Ataca-se ao mesmo tempo a excessiva centralização administrativa do governo federal e o “populismo fácil” das velhas oligarquias locais. São Félix do Araguaia (MT), Belo Horizonte, Prudente de Moraes (MG), Uberlândia (MG), Itu (SP), Campinas (SP) e Diadema (SP) são alguns exemplos de gestões participativas deste segundo ciclo, sendo esta última dirigida pelo Partido dos Trabalhadores em sua primeira experiência administrativa.

---

9 Ou seja, da Comuna de Paris (1871), dos soviets russos a partir de 1905, das comissões de fábrica italianas que também nascem em 1905, e da experiência iugoslava de cooperativas a partir de 1948. De fato, na maioria dos países europeus, entre 1917 e 1923, operários constituíram conselhos locais, cf. Faria: 1987.

10 Nas capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais, as eleições municipais só seriam restabelecidas em 1985.

Dentro deste mesmo ciclo, no período entre 1986 e 1988 seguem-se outras administrações de perfil participativo, como as de Recife, Icapuí (CE), Porto Alegre do Norte (MT), Santo Anastácio (SP), São João da Boa Vista (SP) e Curitiba. Porto Alegre do Norte, município recém emancipado, vive uma experiência intensa de participação popular. A Corrente Popular, grupo marxista local, atuante dentro do PMDB e aliado da Prelazia de São Félix do Araguaia (de Dom Pedro Casaldáliga), dirige ainda outras administrações municipais na região do Araguaia, como Santa Terezinha e Ribeirãoascalheira, desenvolvendo diversos mecanismos de democracia direta e representativa, como a Assembléia Popular do Orçamento e outros (Cascão, 1992).

A partir daí, outras tantas gestões como as de São Paulo, Santos (SP), Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, etc., vão marcar uma clara expansão do perfil dos grupos políticos promotores de mecanismos de participação popular em administrações locais.

Se aquelas experiências mais diretamente saídas dos movimentos populares têm no *conselhismo* um denominador comum, que assegura a autonomia dos espaços políticos constituídos, podemos dizer que as iniciativas das prefeituras democráticas apontam para o que na análise sociológica tem sido chamado de *empoderamento* comunitário. Este outro paradigma, de fundo liberal, teria origem na experiência dos EUA, a partir dos anos sessenta, com os Conselhos de Cidadãos. Estruturados a partir de grupos de interesses, estes seriam “meros instrumentos operativos de execução política que objetivam integrar os indivíduos na chamada coletividade” (Gohn, XIII Encontro ANPOCS, citado por Cruz Neto, 1990: 154), funcionando como estrutura auxiliar da administração pública. Fazendo esta ligação histórica, Cruz Neto identifica nas práticas de planejamento participativo das prefeituras democráticas verdadeiros instrumentos para “planejar a participação”, onde as grandes decisões e a gestão propriamente dita estariam excluídas das possibilidades de interferência popular (idem: 157).

No campo discursivo e ideológico, este participacionismo assumido pelas prefeituras democráticas aponta para que o povo torne-se agente do seu destino, sujeito de sua própria história<sup>11</sup>, incorporando o cidadão à vida política (ampliando a participação política para além das elites econômicas), e

---

11 Neste sentido, o horizonte é desenhado para muito além do atendimento às necessidades imediatas da população, se comparado ao que Jânio Quadros dizia da possibilidade do homem cuidar dos seus próprios *problemas*.

evidenciando o compromisso político de uma parcela dos governantes (PMDB) ou grupos políticos (PT) com as classes populares (Pessoa, 1988; Soares & Gondim, 2002). Dessa forma, os *conselhos comunitários* são tidos enquanto uma evolução do regime liberal-democrático, numa perspectiva ao mesmo tempo progressista e conservadora de institucionalização da democracia participativa (Martins, 1984: 34). Implicação fundamental é a “imposição de limites ao fenômeno da participação”, de forma a preservar o Estado constitucional e representativo (idem: 35). De natureza distinta, os conselhos populares ou de base apareceriam como fontes de máxima mobilização e contestação ao sistema:

(...) os conselhos (populares) – duplicando desnecessariamente as instituições da sociedade civil e usurpando funções dos partidos políticos e dos órgãos legislativos – contribuiriam para esvaziar e prejudicar frontalmente o tímido desenvolvimento de nossas instituições representativas (Martins: 1984: 38).

Quanto ao participacionismo visto a partir dos movimentos populares, enxerga-se de fato uma possibilidade de mudança na correlação das forças políticas da sociedade. A abertura de canais consistentes de participação nas esferas do poder público, vindo em benefício ao processo de auto-organização popular, é vista como fator positivo na capacitação das classes populares para o exercício do poder (Gadotti, 1989: 281). Nesta perspectiva, quer-se também explicitar o fosso existente entre o reino da legalidade e o da legitimidade, o quanto o primeiro é frágil para conter ou acolher o conjunto das reivindicações sociais (Barreira, 1992: 12) – estando aí outra razão para a defesa da dualidade de poderes dos conselhos populares, enquanto “lugares onde a política institucional ainda não lançou tentáculos” (Marilena Chauí, prefácio de Sader, 1988).

Ao mesmo tempo, já no início dos anos 80 há a preocupação de que o apelo institucional à participação popular sirva para desviar a atenção de temas centrais e caros aos movimentos populares, assim como para cooptar lideranças e criar ilusões quanto à resolução dos problemas vividos pelo povo. Kunrath Silva (2001) cita como exemplo o editorial de "A Propósito...", publicação do Centro Pastoral Vergueiro de São Paulo:

A "democratização" e a "participação popular" voltaram a figurar nas declarações políticas numa hora em que a situação econômica e social só tende a piorar. E os trabalhadores e os mais diversos setores populares, alijados depois de anos do processo de decisão são *chamados para assumir parte da responsabilidade por aquilo que não decidiram*. Com isto,

a participação popular arrisca transformar-se num ato de cooptação do movimento, em ação deliberada num sentido de *comprometer os setores organizados com as soluções possíveis para a crise econômica, e não necessariamente aquelas que beneficiem o povo*.

Não resta dúvida que se abriram novos espaços de intervenção e que as promessas contidas nos programas dos Partidos de oposição atualmente no poder, geraram um campo de expectativas que ao serem cobradas poderão contribuir para o fortalecimento dos movimentos populares. Porém isto não impede que hoje se generalizem muitas ilusões quanto a obtenção das reivindicações básicas tão reclamadas (CENTRO PASTORAL VERGUEIRO. A Propósito ..., nº2, abril/1983, p.5-6. Grifos meus).

Mas a partir do terceiro ciclo das prefeituras democráticas (1989-1992), quando o PT – defensor dos conselhos populares e de sua participação direta e autônoma nas prefeituras – passa a administrar cerca de 20% do eleitorado brasileiro, ganha espaço o modelo de participação negociada, combinando formas semidiretas de participação, parcerias com a iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos, configurando uma “diluição nas marcas ideológicas” do discurso participacionista (Soares & Gondim, 2002: 66-68). É possível então identificar uma ruptura, mesmo que involuntária e não absoluta, na passagem do processo de organização popular para o de sustentação política dos governos municipais petistas, marcada pela própria transferência de seus mais experientes militantes para os aparelhos do Estado (Bittar, 1992: 213).

Uma terceira apropriação do participacionismo é a que se dá diretamente via ONGs, sobretudo a partir da década de noventa, com a institucionalização da participação popular em algumas cidades. Nos anos setenta e oitenta, sob o forma de assessorias técnicas de profissionais liberais e centros de educação popular, as ONGs não têm ainda atuação independente ou para além do apoio a movimentos populares<sup>12</sup>. Assistindo aos indivíduos participantes com informações técnicas, buscando os capacitar para intervir na agenda e nos processos (decisórios ou consultivos) das prefeituras participativas, estas ONGs progressivamente vão formando uma espécie de triangulação com as reivindicações populares e as administrações, fornecendo instrumentos gerenciais, defendendo o “uso racional de recursos”, denunciando o “mito da participação” e

a posição ingênua daqueles que, desejosos de implementar uma gestão participativa, qualquer que seja o seu campo de ação, desenvolvem, na

---

12 O que Fernandes (2004: 83) chama de “síndrome da clandestinidade”, apenas superado nos anos noventa.

realidade, propostas estruturadas nos cânones burocráticos de gestão (Tenório, 1995: 78).

Este seria o caso dos planejamentos participativos baseados em roteiros prontos, com agendas previamente elaboradas segundo a estrutura hierárquica da instituição, com pouca ou nenhuma permeabilidade aos movimentos populares.

Outro campo de ação participacionista das Ongs é a que se dá junto aos bancos multilaterais de desenvolvimento. Vindo de pressões crescentes na Europa e nos EUA, pelo menos desde o final dos anos setenta – via campanhas pelos direitos humanos e preservação do meio ambiente – e tendo assumido o papel de “inteligência auxiliar” dos países mutuários na década de oitenta, patrocinando duros programas de ajuste estrutural<sup>13</sup>, o Banco Mundial passa a estimular parcerias com Ongs, sobretudo em programas de combate à pobreza, proteção do meio ambiente e fortalecimento de instituições locais nos países do Terceiro Mundo (Fernandes, 2004: 83).

Para além destas parcerias, o Banco Mundial cria em 1996 o Painel de Inspeção, mecanismo de “redução de efeitos materiais adversos”, atendendo às demandas das ONGs por participação, transparência e responsabilização dos efeitos negativos dos programas financiados pelo banco (Barros, 2001). Enquanto “fórum de participação cidadã transnacional/planetária”, até agora o Painel parece ter servido apenas para legitimar as políticas do Banco Mundial em sua nova fase de transparência e participação das populações possivelmente prejudicadas pelos seus projetos (idem).

\* \* \*

Apresentamos então três pontos finais visando fechar nossa trama:

- é inegável a força e dimensão das lutas comunitárias e participacionistas nos anos oitenta, mesmo relativizando sua novidade a partir da constatação de experiências irmãs ao longo do século XX; merece atenção, porém, a caracterização dos períodos de redemocratização e reestruturação liberal da sociedade política, como o fim do Estado Novo e do regime militar no Brasil ou o fim do franquismo na Espanha e do salazarismo em Portugal. Pode-se afirmar certa recorrência histórica ou tendência à participação popular em

---

13 supostamente com vistas a evitar novos colapsos internacionais nos moldes da Crise de 1929, temidos em função da “escalada da crise fiscal” que se inicia nos anos oitenta. Não é pouco significativo o fato do Banco Mundial direcionar 60% para estes programas de ajuste, em detrimento dos projetos de desenvolvimento (Barros, 2001: 34).

conjunturas deste tipo, com a perspectiva e uma série de iniciativas que visam a ampliação da participação civil. A maior novidade então talvez seja macro-política, o próprio redimensionamento do espaço político nacional e seus sujeitos, num tempo em que “o mundo perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise” (Hobsbawm, 1995: 393).

- ao longo do período analisado não parece haver dicotomia alguma entre cidadania e clientelismo, entre as lutas e reivindicações estruturadas na sociedade civil e as respostas e soluções encaminhadas via sociedade política. O trabalho em torno da hegemonia, da construção dos consensos e da direção, se dá em ambos momentos da superestrutura. Acontece, porém, que é possível perceber que algumas lutas comunitárias extrapolam o *reconhecimento de demandas objetivas* (pela inclusão social, no equacionamento do cotidiano com a cidadania) em favor da *afirmação de subjetividades e projetos próprios* (de desejos históricos constituídos na crítica do cotidiano, que apontam para a transformação das relações sociais). Estes desejos estão presentes, por exemplo, na radicalização ideológica em torno das reformas de base dos anos sessenta, por um projeto nacional e popular, e dos conselhos populares dos oitenta, pelo participacionismo de viés autônomo e classista. Nesta perspectiva, o cotidiano das classes trabalhadoras somente é central na medida em que serve de indicação ao que é preciso superar, no entendimento de que enquanto as pessoas “puderem viver o cotidiano, as antigas relações se reconstituem” (Lefebvre, 1991: 39).
- se nos anos sessenta os sujeitos e o projeto dissonante foram derrotados por uma ruptura institucional, nos oitenta eles foram, ao menos parcialmente, absorvidos e institucionalizados. (Re)instituindo canais de negociação, as populações das periferias deixam de ficar completamente à mercê dos planejamentos burocráticos e os grupos dirigentes municipais asseguram sua legitimidade para direcionar (ou não) recursos públicos às áreas mais carentes de serviços. É também o que se pode chamar de incremento à “governança” e “forma de revitalizar a legitimidade governamental, recompor sua liderança e capacidade administrativa, abalada pelas dificuldades de atendimento a essas demandas” (D’Ávila Filho, 2000: 21).