

### 3

## Experiências do movimento comunitário porto-alegrense

Sabe [o leitor dotado de espírito crítico], sobretudo, que, de uma página para outra, o historiador muda de tempo, sem prevenir, conforme o “tempo” das fontes, que todo livro de história é, nesse sentido, um tecido de incoerência, e que não pode ser de outro modo; esse estado de coisa é, certamente, insuportável para um espírito lógico e basta para provar que a história não é lógica, mas, para isso, não há remédio, nem pode haver.

(Paul Veyne, *Como se escreve a história*)

Deste morro de pedra onde o centro da cidade assentou-se brotam fontes d'água que, privadas ou públicas, não dão conta da demanda. Os cidadãos de Porto Alegre têm de recorrer aos chafarizes, onde, por detrás de suntuosos ornamentos, vê-se bem que aí também estão para matar a sede, preparar as refeições e servir à higiene nos lares. Certo, não todos os cidadãos saem por aí a buscar água ou mandam subordinado que por eles o faça. Há os que se servem dos tradicionais *aguateiros*, que entregam o produto em pipas no domicílio dos clientes. E, ainda mais felizardos, aqueles com água encanada, raridade essa a que alguns habitantes do centro desfrutam desde que o serviço foi modicamente instalado em 1861.

Nesta Porto Alegre recém egressa na República e a postos para romper o século, são poucas as áreas consideradas urbanizadas. Freguesias como as de Navegantes, Menino Deus, Glória, Teresópolis, Partenon, Independência e Floresta, são áreas onde os maxambombas, bondes de tração animal, garantem o transporte público. O “garantem”, na verdade, é força de expressão, já que o serviço não é suficientemente regular para conquistar a simpatia do público usuário.

Industriais e grandes comerciantes, residentes em mansões do centro e nas bem cuidadas ruas Duque de Caxias (Formosa) e Independência, têm suas próprias conduções, enquanto que os trabalhadores em geral, e os operários em particular – a maioria destes morando no bairro Navegantes – , enfrentam dificuldades crescentes de locomoção para o trabalho e o lazer, na proporção mesma em que a cidade vai crescendo e se esburacam uns parques caminhos. Daí também, certamente, a proliferação de cortiços em velhos casarões sublocados, daí os becos que, de tanto vai e vem, forçam uma convivência mais próxima entre classes de gente tão díspares de modos e tão vinculadas na história. Classes onde igualmente, porém, o associativismo se manifesta desde

suas mais pueris formas recreativas até aquelas de entidades assistenciais e expressamente classistas, como o Centro Operário de 1890 e a Liga Operária formada um ano após, duas das primeiras entidades do gênero no país.

Em meio ao fuzuê de uma cidade que cresce rápido pela sua posição na região, e que expande a latitude da cidadania pela direção de suas lideranças republicanas<sup>1</sup>, a Porto Alegre deste 1889 é tempo e é espaço de solidariedade e embate social. Se grande parte das agitações políticas, sobretudo as massivas, constróem-se por laços de lealdade e gratidão para com chefes e demais superiores – aqueles mais diretamente interessados nos assuntos do Estado – , falso é dizer que pobres e remediados não tenham lá seus motivos e paixões em meio à turbulência da época.

Dentre estas circulações do cotidiano popular, dentre passeatas e aclamações de *vivas* à República e *vivas* a Júlio de Castilhos, ou ainda *abaixo o Encilhamento*, estão aí os positivistas sempre presentes, montando e medindo forças, procurando integrar num mesmo *ethos* os grupos sociais emergentes da burguesia e do proletariado – sempre disputando estes com os subversivos núcleos operários. Mesmo que a política oficial não vá se expandir antes do fim da ditadura do gaúcho Vargas<sup>2</sup> e todo um processo de remodelagem do Estado-nação, já se nota então que algumas novidades no aparelho administrativo estatal carregam consigo, no mínimo, a busca de novas lealdades.

Exatíssimos cem anos depois, atravessando uma série diversificada de inflexões políticas e sociais, tendo superado os traumas de duas guerras bestiais comandadas por notáveis senhores chimangos e maragatos<sup>3</sup>, sobrevivido a quase 40 anos ininterruptos de administração do Partido Republicano Rio-grandense, desfeito o mito de *democracia agrária*, recebido mais e mais famílias gaúchas desgostosas com a mecanização das lavouras e a miserabilidade de

---

1 que, se não eram populares, ao menos eram antioligárquicas, enfrentando a oposição liberal dos tradicionais coronéis pecuaristas. E assim tiveram de conformar uma força de apoio e resistência que articulasse outros segmentos da sociedade. Cf. Celi Pinto, *Positivismo, um projeto político alternativo*. Porto Alegre: L&PM, 1986. Quanto às outras observações sobre o período, baseio-me em Ricardo Pacheco, *O cidadão está nas ruas: representações e práticas acerca da cidadania republicana em Porto Alegre (1889-1891)*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2001.

2 E José Murilo de Carvalho (*Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001) nos recorda que somente nas eleições presidenciais de 1945 a participação eleitoral do Império é superada, mesmo assim muito pouco, alcançando 13,4% dos brasileiros. O “recorde” até então era de 13% da população livre, em 1872.

3 Ou seja, entre grupos leais e contrários à dura direção republicana no Estado. Aliados, ambos os grupos formam a frente única que elege Getúlio Vargas presidente do RS em 1927 e que governa, sem grandes sobressaltos, até a decretação do Estado Novo.

suas vidas, e lutado por condições melhores para poder seguir na batalha do dia-a-dia, o porto-alegrense de 1989 topa com outro tempo e espaço de solidariedade e embate social a partir de uma nova direção local. Não são mais lideranças republicanas – formadas por bravos militares, jovens intelectuais e articulados fazendeiros – estes que agora constroem sua hegemonia e o fazem, como talvez não pudesse deixar de ser, aprofundando experiências particulares num espaço público que já não responde aos anseios de alargamento da cidade.

Estas experiências, ao mesmo tempo próprias e apropriadas, ao mesmo tempo conduzidas e sofridas, são lenha na fogueira de acontecimentos que a partir de agora queremos relatar. Se para alguns leitores o termo *movimento comunitário* pode parecer expressão de todo reificadora ou naturalizada, um dos nossos desafios aqui é, exatamente, o de assegurar que esta representação – mais que simular (no texto) e tornar verossímil (ao entendimento) um conjunto histórico de pessoas, atitudes e discursos – de fato re-apresente a trama sem extrair mais ainda do tanto que de seus sujeitos já foi tirado, como o seria no caso de se ignorar o próprio entendimento que fizeram de si e do processo para o qual se constituíram.

### **3.1 Circulações comunitárias**

As primeiras referências sobre presença e atuação de entidades comunitárias em Porto Alegre localizam o surgimento destas entidades na segunda metade dos anos 40, possivelmente associado à conjuntura de redemocratização com o fim do Estado Novo. Assim, em 1945 é fundada, de acordo com a documentação consultada, a primeira associação de bairro de Porto Alegre: a Associação dos Amigos do 4º Distrito. Esta é seguida no ano de 1946 pela constituição das seguintes entidades: Sociedade dos Amigos do Belém Novo, Associação dos Amigos da Vila Leão, Associação dos Amigos da Vila São Borja, Associação dos Amigos do Bairro Nonoai e Associação dos Amigos do Bairro Camaquã (LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada, s.d.). Em 1953, é fundada a Sociedade dos Amigos da Bom Jesus e Chácara das Pedras, com o objetivo de reivindicar melhorias urbanas para os moradores dos bairros abrangidos pela entidade (Prefeitura de Porto Alegre, 1998, extraído de Silva, 2001: 93).

O associativismo gaúcho acompanha a mesma ascensão do trabalhismo na capital, da democratização em 1946 até a cassação do prefeito Sereno Chaise (PTB) em 1964. E as tentativas de amortecê-lo durante o regime militar nem sempre foram bem sucedidas. Se no período compreendido até 1976 há uma tentativa de expulsão sistemática e violenta de populações residentes em

vilas (áreas de subabitação, favelas)<sup>4</sup>, a partir da metade dos anos setenta, para além destas remoções – que constituíam novas áreas de subabitação, mais distantes do centro da cidade e até para outros municípios da região metropolitana – são desenvolvidos alguns programas de assentamento e melhorias urbanas nas próprias áreas irregularmente habitadas.

Não conta somente o enfraquecimento político do regime ultrapassada a euforia com o milagre econômico. Com um significativo crescimento das regiões de subabitação da cidade, a continuação pura e simples da prática dos despejos transformava-se num imenso barril de pólvora<sup>5</sup>. Pode-se afirmar também, com certo cuidado para não ser mal compreendido, que um dos efeitos a médio prazo da reestruturação empreendida pelo regime nos aparelhos do Estado – cujo sentido é o da centralização operacional – , traduz-se num dinamismo maior na implementação dos serviços públicos. Assim entendem Júlio Assis Simões (1991: 39) e meu orientador Luís Reznik, que chama este processo de burocratização.

Se a tradição do clientelismo no atendimento às populações de baixa renda não é quebrada, a partir do regime militar ela se encontra diretamente sob o controle de secretários municipais e estaduais, que influem na ponta deste atendimento. E, fazendo com que haja uma maior visibilidade das ações e serviços, cria-se também uma maior expectativa nas vilas e bairros pobres. Para estes, é apresentada uma nova postura de diálogo e de promessas, não mais apenas de repressão policial.

De fato a partir de meados dos anos setenta a palavra *participação* passa a constar de forma constante no repertório da prefeitura, que a emprega enquanto o meio mais viável para os moradores das vilas melhorarem suas condições de vida, em cooperação entre si e com o poder público. O prefeito Guilherme Socias Villela, da Arena, lança o Pró-Gente I (1975) e II (1977), visando fornecer infra-estrutura urbana a algumas vilas, o Programa Comunitário de Pavimentação, que prevê a partilha dos custos com a população, convida representantes comunitários a participarem da elaboração do Plano Diretor de

---

4 Sobretudo entre 1971 e 1976, quando quase um terço da população favelada sofre ações de remoção.

5 Calcula-se viverem nas vilas algo em torno de 250 a 300 mil habitantes (*Criada entidade de moradores de vilas*, Zero Hora de 17/10/1983, Geral, p. 30). Em torno de 10% no início dos anos setenta, a população residente em vilas passaria a 15% do total dos porto-alegrenses no final da década, e a quase 30% no final dos oitenta. No Anexo 1 apresentamos os números estimados para a subabitação em Porto Alegre, de 1951 a 1991.

Desenvolvimento Urbano (1979), e cria outros projetos que, ao todo, caracterizam pelo menos sete iniciativas de espírito participacionista. No plano federal, em 1979 é criado o Promorar, Programa de Erradicação da Subabitação, que propõe urbanizar áreas faveladas ouvindo as associações de moradores. Novos tempos.

Encampada pela municipalidade, a participação é sinônimo de integração nos planos governamentais – via saúde, educação e, principalmente, via habitação – através da formulação de tratamento urbanístico de interesse social para as áreas de subhabitações... (Ferretti, 1984: 161).

Além da ausência de resultados efetivos destes planos, sobretudo quanto à regularização fundiária, é nítida a segregação social que carregam, taxando os moradores destas áreas irregulares de forma a inviabilizar sua permanência. Quebrar a solidariedade entre os moradores é outro alvo destas políticas de assentamento por faixas de renda. Em clara oposição, algumas associações de moradores, algumas novas, outras nem tanto, assim como a Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro (Fracab), começam a defender a idéia de projetos alternativos de urbanização, projetos que fossem elaborados “com a participação dos moradores e encaminhados pela associação” (Ribeiro, 1985: 128-129).

Antes mesmo que o movimento sindical se livre das enormes pressões políticas e repressivas que o seguram, cresce a mobilização comunitária. E para isso a ação da Fracab é, sem exagero, fundamental. Primeira federação de organizações comunitárias do país, fundada em 1959 após uma primeira articulação inter-associações via Liga da Zona Norte (em 1956), e controlada pelo regime militar a partir de 1964, a Fracab consegue se rearticular politicamente em 1977. Sua atuação volta a ser independente dos governos na assistência a mobilizações comunitárias e criação de novas associações de moradores em vilas e bairros populares. Presente no conjunto das lutas populares dessa época, extrapola o meio comunitário. Sua sede serve a encontros de reuniões de diversos grupos políticos de oposição ao regime, organizações clandestinas, sindicais e comunitárias, formando uma rede comum de informação, mobilizações e solidariedade.

Dentre várias tentativas de prejudicar o trabalho da Fracab, a prefeitura e o governo estadual estruturam uma organização paralela, o Conselho Metropolitano de Porto Alegre, cuja tática era antecipar-se à Federação na criação de associações comunitárias. Sem sucesso, uma nova investida é o Movimento Comunitário Gaúcho, que, da mesma forma, não vai muito longe

(Silva, 2001). O mais importante, o fato realmente novo aqui, é que a prefeitura empreende uma disputa pela direção política dos moradores das vilas, até mesmo criando em sua estrutura administrativa organismos como o Gabinete de Atendimento das Reivindicações dos Bairros.

As ocupações mais recentes ao final dos anos setenta, localizadas na Cruzeiro e na Glória, são constituídas em sua maioria por famílias vindas da Zona Sul da cidade, assim como da Restinga. Vitimadas pelo custo de suas moradias, por projetos de urbanização que as expulsavam, pela distância do centro e má qualidade dos transportes públicos, o problema do desemprego tornava-se ainda mais grave. E são justamente estas as comunidades mais mobilizadas e atuantes no meio comunitário: de um lado, as favelas recentes, onde seus habitantes vivem sob a ameaça constante de despejo, sofrendo das maiores carências de infra-estrutura e serviços urbanos, de outro, os bairros de maior tradição comunitária e operária, como Navegantes, Sarandi e Santa Rosa.

Nestas vilas e bairros formam-se lideranças fundamentais para a continuidade da organização local. Elas transcendem o universo de problemas e soluções de sua própria comunidade, engajando-se no *movimento das vilas* ou *movimento comunitário* e ao mesmo tempo numa perspectiva de enfrentamento ao regime e ao sistema. Em contato direto com organizações políticas de esquerda, setores progressistas da Igreja e entidades de assessoria e educação popular, como a Fase-PoA, há todo um trabalho de acompanhamento, cimentando uma ideologia unificadora para o meio comunitário, de luta dos oprimidos e dos trabalhadores.

E assim, de forma intermitente mas progressiva, o número de associações comunitárias em Porto Alegre vai crescendo. Evitar o despejo, iniciar pequenas melhorias urbanas em sistema de mutirão, são vitórias reconhecidas e propagandeadas nesta rede de solidariedade que se vai formando. A região da Grande Cruzeiro do Sul é exemplar neste sentido, entrando para a história como a primeira a constituir uma União de Vilas na cidade, em 1979.

Tal efervescência organizativa não fica à margem dos meios de comunicação. Segundo Luciano Fedozzi (2000: 31), quase a metade dos moradores de vilas contam com organizações comunitárias, sendo normal conseguirem espaço para a divulgação de suas manifestações nos jornais. Permitimos-nos adiantar algo na trama: estas mesmas comunidades pobres,

com suas entidades e articulações que aí começavam a se desenvolver, serão decisivas na sustentação inicial ao processo de orçamentação participativa que veremos mais adiante (Fedozzi, *idem*).

Especial repercussão na mídia é dada às mobilizações no Campo da Tuca, vila localizada no bairro Partenon. Duas associações são aí fundadas, uma em 1975 e outra em 1978, a primeira vinculada ao Departamento Municipal de Habitação (Demhab), a segunda à Fracab. A disputa pela direção política é intensa na vila, diversas lideranças sofrem tentativas de cooptação por parte do Demhab e diretamente de seu secretário, enquanto outras são incentivadas a emperrarem o trabalho das associações independentes. A associação mais recente do Campo da Tuca lidera uma política de mutirões para a melhoria da área, sem apoio algum da prefeitura. Outras áreas de ocupação e subabitação passam a ver nesta comunidade um exemplo de organização e atitude. Duas idéias a partir desse momento serão intensamente difundidas no meio comunitário: urbanização dirigida pela própria comunidade da área e luta pela posse da terra.

A polícia prende a mais importante liderança da vila, Edílio Macedo, conhecido como Nego Edu, alegando envolvimento com tráfico. Má jogada. Uma grande campanha na cidade congrega não apenas lideranças sindicais e comunitárias, como também outros segmentos sociais e camadas médias. Edu é libertado em meados de 1979, a associação dá prosseguimento ao seu trabalho comunitário e, em sistema de mutirão, instala 15 bicas d'água na vila, o que é visto como uma melhoria sem precedentes na história da comunidade (*Jornal Boletim dos Bairros*, Fracab, agosto de 1979, p. 3).

Logo em seguida moradores das vilas do Morro de Santa Tereza fundam associações ao serem ameaçados de expulsão para a região da Restinga. Lideranças do Campo da Tuca e da Fracab participam de várias reuniões na comunidade. Outra vez a imprensa cobre e elogia a mobilização popular<sup>6</sup>. Outra vez tem-se uma cisão entre aquelas associações vinculadas à prefeitura e as ligadas à esquerda.

Tentando administrar os ânimos (e os moradores), a prefeitura argumenta que os atrasos na implementação dos programas de urbanização são fruto das disputas entre as lideranças das comunidades. Sobretudo nas eleições de 1978

---

6 Ainda mais que na época anterior à prisão de Edu, "citando-a como exemplo de organização popular a ser reproduzido pelas demais vilas nas mesmas condições" (Ferretti, 1984: 156).

e 1982, a máquina política da prefeitura e da Arena/PDS joga pesado nesta divisão dos moradores.

Aproveitando-se da reivindicação de controle do processo de urbanização pelas comunidades, tida como central no meio comunitário para afastar por completo a ameaça de despejo, o governo estimula a prática do mutirão. Só não oferece o apoio técnico e material solicitado pelas comunidades. Mesmo assim o controle dos recursos de investimentos nas vilas é estimulado pela Fracab e por algumas lideranças das regiões mais mobilizadas, operando uma lógica classista.

A perspectiva política desses interesses coletivos é imediata e estratégica. Ela aparece desde a mobilização de um grupo social que luta pela urbanização de seu bairro e residência. Passa a aprofundar o significado de suas reivindicações referentes à espoliação urbana, e exige do responsável por esta situação não apenas uma resposta a seus reclamos mas o controle e a gestão coletiva dos equipamentos e serviços públicos estratégicos (Ribeiro, 1985: 161).

Nossos problemas não dizem respeito a eles [os burgueses], nós é que temos que lutar para melhorar nossa situação (Jorge da Silva Alves, AM da Vila Cruzeiro, depoimento ao jornal *Boletim dos Bairros*, da Fracab, agosto de 1979, p. 2).

E, para além da solução dos problemas imediatos, muitos militantes do meio comunitário articulam mobilizações junto aos sindicatos, contra as políticas econômicas e o modelo de desenvolvimento, marca principal da oposição popular ao regime. Como nos informa a Sra. Dilecta Todeschini, a pauta das manifestações comuns neste período vai desde a luta contra a carestia, passando por protestos contra o aumento do leite, das passagens de ônibus, e outras<sup>7</sup>.

Quem é que tá numa associação? E num sindicato? É a mesma base, falam a mesma língua, então têm que trabalhar juntos, para melhorar a situação do trabalhador (Armando Flores, Associação de Moradores Feitiço da Lomba da Tamanca, depoimento ao jornal *Boletim dos Bairros*, da Fracab, agosto de 1979, p. 2).

Pertencer a uma base comum, que fala uma mesma língua e tem problemas que não dizem respeito a outras parcelas da sociedade, é a principal marca da subjetivação no meio comunitário. É preciso afastar-se de uma simples integração nos assuntos da cidade, como no associativismo antes promovido

---

7 Nascida em Nova Bassano (1927), no interior gaúcho, a professora Dilecta mudou-se para Porto Alegre em 1977. Até hoje, com seus 78 anos, é uma das mais atuantes lideranças comunitárias da capital. Uma semana antes de responder a minhas perguntas por e-mail (20/05/2005), estava em Brasília, participando do congresso da Conam.

pelo Sesi (como veremos adiante). Marca-se uma fronteira entre os que podem e os que não podem resolver os problemas comunitários. No primeiro grupo estão os trabalhadores e suas formas de associação e luta. No segundo, os governos, os patrões, as camadas ricas da sociedade.

A Fracab realiza este forte trabalho ideológico, que pode ser observado através do relatório do II Encontro Estadual de Vilas, promovido pela entidade em 1979. Participam associações de moradores de Porto Alegre, Novo Hamburgo, Ijuí, Viamão, Gravataí, Sapucaia, Santa Maria, Alvorada e Esteio. Segundo o relatório, era preciso

ter sempre na cabeça que existem, bem no fundo, dois grupos. OS QUE TEM E OS QUE NÃO TEM. Os que são mandados e os que mandam. Assim os que não tem devem desconfiar das decisões dos que tem pois, sempre não são as que lhe interessam (FRACAB, 1979:25 - destaque no original, extraído de Silva, 2001: 100-101).

O número de associações que se coloca nesta perspectiva não chegará a constituir maioria numérica. Mas formarão maioria política, diante do avanço da articulação intervilas e de sua presença no meio comunitário da cidade. Constituindo o campo mais articulado e ativo no conjunto do associativismo, enfrentando a lógica do apadrinhamento e de uma representatividade congelada<sup>8</sup>, apostando no conflito com os poderes públicos e com a ordem social, numa disputa cotidiana com a máquina da prefeitura, uma de suas maiores armas é a participação ampla dos moradores das vilas.

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 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 (Fase-PoA, Recuperação de experiências na região de Porto Alegre, 1981, p. 11, citado por Baierle, 1992: 45).

E a conquista efetiva de melhorias não é pouca coisa, praticamente garante a continuidade da organização comunitária. Serve como prova da necessidade de organização popular para os moradores mais céticos e ainda anima as lideranças para a continuidade das lutas.

Quando conseguimos trazer a água, com muito trabalho, é claro, aí tudo mudou, aqueles que criticavam começaram a apoiar o movimento e aqueles que estavam do nosso lado continuaram a luta, pois eles viram que a gente podia conseguir as coisas para a vila (Antônio Lopes de Vargas, AM da Vila Primeiro de Maio, Jobim, 2000: 35).

Quando eu fui morar na Vila Renascença [Grande Glória], há exatos dezenove anos [1981], não havia nada no local. Faltava toda e qualquer infra-estrutura pública para os moradores, então nós organizamos um centro comunitário para buscar esses serviços que faltavam. (...) nós tínhamos sete objetivos ou reivindicações, em seis anos nós alcançamos todas elas, ou seja, praticamente um objetivo por ano (José Brizolla, Centro Comunitário Jardim Renascença, Jobim, 2000: 97; 99).

Muda o prefeito em 1982, João Dib, mas é dada continuidade às tentativas de aliciar lideranças e criar outras que lhe sejam fiéis<sup>9</sup>. Nas eleições realizadas em setembro de 1983 para o Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, do total de 20 conselheiros eleitos somente um era “estranho” ao Demhab, que teria apoiado ostensivamente candidatos de confiança “emprestando veículos e promovendo churrascos”, como denunciou Tomás Acosta, dirigente do Departamento Sindical da Fracab (*Criada entidade... Zero Hora* de 17/10/1983, Geral, p. 30).

Este tipo de abertura e de diálogo entre poder público e movimentos reivindicativos vai encontrando cada vez menor ressonância e mais obstáculos. Um grupo de pessoas e discursos, inegavelmente presentes e circulantes na cidade de Porto Alegre, produz fatos novos que, se não são suficientemente fortes para alterar a correlação de forças na política municipal e eleger uma Câmara mais solidária com as vilas, o são para imprimir uma nova direção no meio comunitário.

### **3.2 Uma nova direção**

Sob hegemonia do Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR8) desde 1977<sup>10</sup>, mesmo com a retomada do pluripartidarismo (em que a proibição aos partidos comunistas é mantida) a Fracab tenta construir o apoio do movimento comunitário ao “partido popular”, identificando o conjunto das lutas dos trabalhadores com a frente institucional oposicionista proposta pelo PMDB.

---

8 Como em associações que atravessam anos e anos com um mesmo presidente, naturalizado no posto, quase sempre com pouca colaboração de outras pessoas.

9 João Dib, funcionário de velha data dos quadros administrativos da prefeitura, é nomeado pelo novo governador Jair Soares. Ambos são do PDS.

10 Segundo Fedozzi (2000: 195, n. 27), a vitória da oposição na Fracab em 1977 contou com a unidade da esquerda atuante no meio comunitário, onde, além do MR8, havia o PCB, o PCdoB, o MDB, e grupos trotskistas e trabalhistas.

Ainda que mantendo o eixo da atuação política na organização comunitária e resistência popular às ameaças de despejo, muitas vezes através da equipe de advogados da entidade, a Fracab começa a incomodar outros segmentos dirigentes do movimento comunitário.

Enfraquecida uma parte considerável das diretorias consideradas "pelegas", identificadas com os políticos do esquema PDS e funcionários do Demhab, a Fracab por sua vez passa a sofrer duras críticas por parte de algumas associações, como a do Campo da Tuca. O MR8, apesar de – ou por causa de – sua participação intensa na luta armada contra a ditadura, assumiu como objetivo político primeiro a garantia da “transição gradual” para o regime democrático, empenhando-se como nenhuma outra força de esquerda na atuação orgânica dentro do PMDB e na aliança com os liberais opositores. Seu alinhamento a Orestes Quércia marcará uma diferença com outras organizações comunistas atuantes dentro do PMDB, como o próprio PCB.

Em geral, já este posicionamento político dos militantes do MR8 no movimento comunitário é muito combatido. Mas o pior são as acusações de usarem todos os meios ao seu alcance para favorecer a plataforma de candidatos peemedebistas, chegando até a promover pancadarias em atos públicos, contra os integrantes da esquerda que apostavam em projetos por fora do PMDB. Alegando incertezas quanto aos rumos do processo de democratização – e portanto a necessidade de se evitar uma radicalização que pudesse pôr em risco o fim da ditadura militar – , percebe-se porém um forte apego à máquina do PMDB, onde o “oito” encontra-se até hoje, sob a proteção generosa de Orestes Quércia.

Dentre os incomodados com a direção da Fracab, mas agindo por fora dos partidos, os centros de assistência popular, sobretudo a Fase-PoA, colaboram bastante para consolidar esta articulação entre diferentes entidades e comunidades mobilizadas. Formada por profissionais de diversas áreas, prestando assessoria técnica, política e material, a atuação da Fase pode ser vista neste relatório interno de 1980:

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 dos 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 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 (Fase-PoA, Relatório do 1º semestre de 1980, p. 2, citado por Baierle, 1992: 46).

Esse conjunto de forças que o relatório cita, passa a encontrar na Fracab uma série de vícios e barreiras ao avanço da oposição popular ao regime. Temos então o V Congresso de Associações de Moradores do Estado do Rio Grande do Sul (Conamor), realizado em 1982, quando um grupo de lideranças vinculadas ao PCB e ao PT ganha as eleições da Fracab. A esta direção caberá a tarefa de encaminhar a representação do movimento comunitário gaúcho daí em diante – até o final da década, como veremos –, sendo que, no caso do PCB, sua atuação se voltará mais para o interior do Estado.

E o PT neste momento, o que é o Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul? Como a política comunitária era encarada e encaminhada pelo partido? Antes mesmo que seja dado seu registro definitivo, nacionalmente o PT já aponta para a necessidade de inserir-se nas vilas mobilizadas e aí contribuir para a politização de suas lutas, estimulando a criação de conselhos de bairro autônomos, eleitos pelos próprios moradores.

Na questão dos bairros, o PT deve procurar dar conseqüência aos movimentos sociais que, nascidos das comunidades da periferia, apontam no sentido da intrínseca perversidade do regime e do sistema. Como politizar estas lutas, fazê-las superar sua atomização? De um lado, o PT deve encaminhar propostas que devolvam ao Estado *sua obrigação* de custear os gastos sociais, e não reforçar nenhuma forma de “mutirão” em que os próprios moradores cortam na própria carne para satisfazer necessidades para as quais já pagam impostos, além da exploração de que são vítimas. De outro lado, e combinando o que já revela a *capacidade de autogestão popular*, o PT deve propor que os gastos sociais a serem custeados pelo Estado sejam decididos e administrados pelas próprias comunidades: isto significa, de um lado, construir simultaneamente a democracia e o PT, e de outro, já começar pela base a *futura “desnecessidade” do Estado*. O PT deve estimular a criação e/ou a transformação dos comitês setoriais de transportes, de creches, de legalização dos lotes, de custo de vida, em verdadeiros conselhos de bairro, não nomeados pelo poder burguês como pretende a Prefeitura de S. Paulo, mas eleitos pelos próprios moradores: aí será o lugar privilegiado de crescimento do movimento popular, da autogestão social do Estado, e de crescimento e enraizamento do próprio PT (Pontos para a elaboração do programa, Comissão Nacional do Movimento Pró-PT, São Paulo, 10 de fevereiro de 1980. Grifo original do texto).

Em Porto Alegre, numa reunião da Intersindical a 19 de janeiro de 1979, é anunciada publicamente a idéia de se formar um novo partido que, a partir das mobilizações grevistas e da luta pela redemocratização, superasse o frentismo das oposições em prol da afirmação de um projeto próprio dos trabalhadores. Os gaúchos Olívio Dutra, Firmo Trindade e Carlos Borges estão entre os componentes da Comissão Nacional Provisória do PT.

A história do Partido dos Trabalhadores no Rio Grande do Sul, força política fundamental no meio comunitário pelo menos a partir de 1982 e, sete anos depois, no governo municipal de Porto Alegre, apresenta peculiaridades com relação ao resto do partido. Como em outros Estados, porém, o PT gaúcho nasce em primeiríssimo lugar da militância sindical. São oriundos de categorias como a dos bancários (Olívio), gráficos (Carlos Borges), arquitetos (Clóvis Ilgenfritz), vestuários, trabalhadores da alimentação, rodoviários e metroviários, a Oposição Metalúrgica (Paulo Paim, Miguel Rossetto), a base social e a Oposição ao Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul, o CPERS<sup>11</sup> (José Clóvis Azevedo, Raul Pont), assim como da construção civil. Estes quadros políticos formam aquela que constituirá a maioria partidária no RS.

No movimento comunitário o PT vai entrando aos poucos. E o faz dentro de uma lógica que é a de ocupar os espaços políticos criados pelo trabalhismo, resgatando o associativismo de maior preocupação política e reivindicativa. Pesa bastante o fato da mobilização das vilas ir adquirindo uma importância incontestável no conjunto dos movimentos populares de Porto Alegre, assim como o grande número de trabalhadores que moram nas vilas, classe para a qual o partido quer se propor um instrumento de luta política. A preocupação do PT em expandir sua influência para além do movimento sindical é uma decisão fundamentalmente estratégica.

O que tem feito [o PT] é procurar difundir ao máximo seu anteprojeto de programa, estender sua articulação nas bases, em vários Estados, discutindo, debatendo, integrando no projeto as lideranças dos movimentos de vila, de periferia, fortalecendo a participação popular (Raul Pont, *O novo quadro partidário*, novembro de 1980, in Pont, 1985: 89).

Em outro texto Raul Pont identifica um vazio político, a ser preenchido em meio ao ascenso (espontâneo) do movimento de massas, representando “virtualidades imensas” para o projeto e o crescimento do PT.

---

11 à época, o CPERS é a maior associação profissional da América Latina em número de filiados.

O ascenso do movimento de massas (sindical, posse de terra, vilas etc.) tem sido marcado por um alto grau de espontaneidade e também pela ausência de uma influência marcante de qualquer corrente política de tradição reformista ou populista. Inclusive tem crescido à revelia dessas posições e também à revelia dos setores sindicais burocratizados e comprometidos com o Estado burguês (Raul Pont, *Contribuição ao debate no Movimento Pró-PT/RS*, 1980 in Pont, 1985: 93).

Fato curioso é o da militância no meio sindical aparecer automaticamente vinculado à do meio comunitário, como se esta não merecesse uma diferenciação e um aprofundamento. No trecho a seguir, em que Raul Pont ressalta a importância do trabalho sindical para a sobrevivência da proposta do partido, tal vinculação é imediata:

Voltar-se para o trabalho sindical e comunitário não é nenhuma saída mágica ou redescoberta de uma definição básica do próprio partido, mas compreender que a implantação e o trabalho sindical constituem-se no elemento decisivo de garantia para a sobrevivência da proposta petista. Aí é que reforçaremos a implantação social dos quadros do partido, aí é que se travará na próxima conjuntura uma luta decisiva pela hegemonia política nas massas trabalhadoras (Raul Pont, *Balanço das eleições de 82: um passo adiante*, in Pont, 1985).

Em termos políticos, como no PT nacional, são três os setores presentes na formação do PT gaúcho: sindicalistas diretamente saídos das greves de 1978 e 1979; militantes marxistas oriundos de organizações como o Partido Revolucionário Comunista (Tarso Genro) e a Democracia Socialista (Raul Pont); e pessoas vindas de movimentos religiosos, adeptas da teologia da libertação. Sobretudo para os de tradição marxista, mais fortes no Rio Grande do Sul que em São Paulo por exemplo, importa afirmar a radicalidade da leitura de que não haverá democracia nos marcos do capitalismo. Assim, o PT, em meio à luta democrática comum contra o regime autoritário, distingue-se em profundidade de outros “que também se arvoram partidos populares”, o PMDB e o PTB (Pont, *O novo quadro...*).

Com um peso nacional considerável dentro do PT, não é somente em função da DS e do PRC que o perfil mais à esquerda se constrói no Estado. Os setores católicos ligados ao movimento dos sem terra e à teologia da libertação vão, desde cedo, assumindo posições dirigentes no partido. Ao contrário de São Paulo, onde há uma homogeneidade muito maior – e que inclusive dá origem à direita partidária, tendo à frente a Articulação Sindical, também chamada de Articulação dos 113 – , o partido no Rio Grande do Sul se caracteriza por uma pluralidade de tendências que vão, cada uma a seu modo e vigiando a outra, prezar pela manutenção da postura classista do partido.

E mais, esta pluralidade de tendências no PT gaúcho é um fator que produz uma cultura política específica. A prática do rodízio nas direções, essa rotina de alternâncias, se por um lado caracteriza uma convivência interna sempre tensa e polarizada, por outro garante que as minorias não sejam esmagadas. Em São Paulo a centralização maior dá respaldo a um debate mais sectário e um tensionamento entre tendências não comparável ao do PT gaúcho. Importa notar que, de qualquer forma, Olívio Dutra tem trânsito nestes dois grandes campos nacionais. Por algum tempo ele é o nome de maior projeção nacional dentro do PT, depois do Lula.

No campo institucional, já em 1981, o partido conquista um vereador em Porto Alegre: migrado do PMDB, Antônio Cândido Bagé ingressa no PT. Em 1982, com Olívio Dutra e Raul Pont, respectivamente, candidatos ao governo estadual e ao senado, o resultado eleitoral fica muito aquém do esperado, apenas 50 mil votos – 1,3% dos votos válidos<sup>12</sup>. O partido consegue apenas manter sua representação na Câmara Municipal. Com 1.500 votos, Antonio Hohlfeldt é o primeiro vereador eleito pelo PT em Porto Alegre. Por uma série de fatores, entre eles a legislação eleitoral e as debilidades de estruturação partidária da oposição, Jair Soares, do PDS, é eleito governador<sup>13</sup>.

Grande vítima das pressões a favor do “voto útil” (no PMDB, contra o PDS/regime), e perfazendo 1,5 milhões de votos, pouco mais de 3% do eleitorado nacional, o PT elege oito deputados federais – seis pelo Estado de São Paulo, um pelo Rio e outro por Minas. Apesar da grande frustração, inclusive no ABC paulista onde elegeu somente o prefeito de Diadema, para Raul Pont algo era insofismável: a consolidação da marca do PT.

um partido sem patrões, trabalhador votando nele mesmo, o compromisso da subordinação dos parlamentares ao partido, a possibilidade do pobre, do operário, ser candidato, falar de igual para igual com os candidatos burgueses, tudo isso tem uma dimensão e um significado que só podemos aquilatar daqui pra frente. Essa é uma vitória, a maior que o PT alcançou nas eleições e que não podemos subestimar no momento do combate ideológico e político (Pont, *Balanço das eleições de 82, um passo adiante*, dezembro de 1982).

<sup>12</sup> Nestas eleições o número de votos em branco superou a cifra dos 400 mil, algo em torno de 11% dos votos.

<sup>13</sup> Interessante notar que, dos três candidatos ao executivo estadual derrotados este ano, dois serão eleitos para o cargo nas eleições subsequentes – Pedro Simon (PMDB, 1986) e Alceu Collares (PDT, 1990) – , enquanto que o último colocado, Olívio Dutra, ganharia as eleições estaduais de 1998. Fica a observação de que os partidos dirigentes se alteram bastante no Rio Grande do Sul. Os nomes muito pouco.

Especificamente no período que se estende de 1979 a 1987, a democracia direta e a ruptura revolucionária da institucionalidade são valores constantes nas formulações do partido, que se propõe enquanto marco de resistência classista dos setores assalariados brasileiros. Toda participação do PT nos aparelhos do Estado deveria estar subordinada ao objetivo maior de organização das massas, de constituição de organismos de base dos trabalhadores, a partir dos quais surgirá uma nova democracia. O projeto socialista do PT é colocado ainda de forma difusa, como algo a ser construído nos movimentos da sociedade civil a partir de sua própria presença neles<sup>14</sup>.

E se, ao contrário do que entendem os militantes do MR8, o combate político e ideológico deve ser acirrado, com a afirmação de um projeto próprio dos setores assalariados, não significa porém que o PT se veja sozinho para encaminhá-lo. Identificando uma série de vacilações e limitações nas outras forças políticas de esquerda, no movimento comunitário porto-alegrense é o conjunto formado pelos militantes do PT, PCB, PDT e outras lideranças sem partido que formarão o *campo combativo*, desta forma auto-compreendido. Em conjunto, eles ganham espaço e desenham um novo quadro político para as lutas na cidade, um quadro mais orgânico e menos intermitente, difusor da imagem que as demandas do cotidiano são *superficiais*, que o capitalismo é o centro do problema, usando para isso metáforas pedagógicas que justifiquem uma radicalidade maior nas demandas:

O movimento comunitário gaúcho conta com 1500 associações de moradores. Cresceu lutando por calçamento, por água, por escolas, por habitação, contra o desemprego, contra os despejos, contra o alto custo de vida. E continuará lutando, exigindo, falando. Mas, esse movimento cresceu em número, cresceu também em *consciência política*. É por esse estágio de consciência que não deixaremos de lutar, de falar, de atacar os efeitos, a superfície; mas tendo presente que a eliminação da ferida, a *erradicação definitiva do mal* se dará quando atingirmos as causas. É por isso que estamos falando, exigindo *mudanças estruturais*, mudanças no modelo sócio-econômico, transformações urgentes. (...) Queremos mais conquistas, queremos mais, ter mais espaço, *mais participação nos rumos do país* (Jornal da Fracab, Editorial de julho de 1984. Grifos meus).

Neste processo de construção de um campo político e de uma direção para o movimento comunitário gaúcho, diversas entidades municipais comunitárias são resgatadas do ostracismo ou criadas, como ocorreu em

---

14 Esta é a tese de Benedito Tadeu César em *PT: a contemporaneidade possível – base social e projeto político (1980-1991)*. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2002. O autor defende que o PT é um partido original, se diferenciando tanto dos partidos socialistas tradicionais quanto dos chamados partidos ônibus.

Pelotas, Santa Maria, Sapucaia do Sul, Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Alvorada, Gravataí, Viamão e outras.

Como Porto Alegre. Entre 14 a 16 de outubro de 1983 realiza-se o congresso de fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa). Entre outros fatores, teria surgido para distanciar o PCB e a Fracab da capital<sup>15</sup>. Mas seria inverdade dizer que a Uampa tenha nascido para se contrapor à entidade regional. Com a criação de uma União Municipal em Porto Alegre houve uma liberação maior da Fracab para o encaminhamento de suas atividades no interior, assim como responder à demanda jurídica crescente dos mutuários do SFH assistidos pela entidade. Mais do que uma rearticulação política, o surgimento da Uampa marca um aprofundamento da articulação intervilas da capital, sobretudo em regiões como a Cruzeiro, a Zona Norte e a Lomba do Pinheiro.

Tida como a primeira entidade no Brasil a reivindicar participação nas políticas públicas e a democratização do orçamento público, a Uampa não é a primeira entidade municipal na história de Porto Alegre. No mesmo ano em que a Fracab é fundada, em 1959, com o apoio do empresário Caldas Jr., dono do jornal Folha da Tarde, e do Sesi – que promoviam o associativismo nos bairros populares –, realiza-se o I Congresso de Associações de Bairro de Porto Alegre, de onde sai a Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre (Jobim, 2000: 71, e Silva, 2001: 94).

Em 1962 é fundada a Liga Interbairro Reivindicatória e Assessoradora (Libra), que, assim como a Uampa 21 anos depois, é articulada por associações em sua maioria da Zona Norte, região de expansão da cidade desde a década de quarenta, e que congrega muitos bairros populares. Segundo Kunrath Silva, a Libra reivindica uma postura mais ativa e independente da Federação, maior articulação com outras formas de organização popular (sindicatos, clube de mães, movimento estudantil) e uma linha anti-paternalista e de autodeterminação das entidades, “o que talvez revele uma crítica à excessiva proximidade entre a Federação e os órgãos governamentais” (ibidem). Tal proximidade seria acentuada durante o regime militar<sup>16</sup>.

---

15 É o que afirma Paulo Guarnieri, presidentes da UAMPA entre 1988 e 1993 (entrevista pessoal em 2002).

16 No IV Congresso Metropolitano de Associações de Bairro, que se realiza em 1966 sob o patrocínio do Sesi, a ênfase na colaboração entre entidades e Poder Público é maior, as reivindicações diretas das entidades perdem espaço para a linguagem do conhecimento técnico e do planejamento estatal, seguindo a linha geral adotada no

A partir de sua fundação, a Uampa passa alguns meses funcionando com uma comissão provisória. A eleição da primeira direção ocorre em 30 de junho de 1984. No programa da única chapa montada, *Participação e Luta*, o Estado é concebido enquanto representante administrativo do modelo econômico atual (Jornal da Fracab, julho de 1984). A organização popular, com “o reforço e ampliação das associações de moradores e sindicatos de trabalhadores”, é vista como única forma de se acabar com o sistema capitalista. A Uampa teria então um propósito ousado, funcionar como agente articulador do conjunto dos movimentos populares de Porto Alegre.

Por tudo isso, a Uampa pretende ser, a nível de Porto Alegre, o órgão articulador entre as lutas dos trabalhadores. Tem como missão organizar, unificar, reforçar e ampliar o movimento popular (Ibidem).

Sob a mesma orientação política da diretoria da Uampa, mesmo sem maioria petista, no congresso da Fracab de 1984 (VI Conamor) tem-se a primeira resolução clara no movimento comunitário favorável à criação dos conselhos populares:

A organização e união das associações de moradores por todas as formas possíveis, bem como a criação dos conselhos populares com poder consultivo e deliberativo nos órgãos municipais e estaduais foi a mais importante decisão na área de política comunitária. Fora esta decisão, o Congresso exigirá uma tribuna livre nas Câmaras Municipais para a expressão do movimento comunitário e reivindicará orçamentos específicos retirados do orçamento do Estado para as associações de moradores (Jornal da Fracab, julho de 1984).

E as associações se articulam. É o caso da região da Glória, que forma o Conselho de Associações da Grande Glória, fruto da articulação das 30 vilas e 23 associações comunitárias da região. Algumas destas vinham se articulando junto à União de Vilas da Cruzeiro (Jobim, 2000: 144). Assim como o Campo da Tuca serviu de exemplo no final dos anos setenta, em meados dos oitenta a Glória estimula outras regiões, tanto a partir da formação do conselho quanto das manifestações massivas que organiza.

(...) a gente enchia a Prefeitura de pessoas, quando nós queríamos alguma coisa para a vila chegava a ter de duzentas a trezentas pessoas na frente da Prefeitura, todas organizadas. (...) muitos bairros de Porto Alegre vinham até nós para buscar informações de como a gente conseguia as coisas, vinha gente da Cruzeiro, do Partenon e até aqui da Glória. Aí tanto a Cruzeiro, como o Partenon todos começaram a se unir (Antônio Lopes de Vargas, Jobim, 2000: 37).

---

associativismo comunitário permitido e incentivado pelo novo regime. A Fracab, tomada pela Arena, adota uma política assistencialista e submissa aos poderes constituídos, inclusive dependendo financeiramente destes.

Antônio esquece que o processo de estímulo à organização entre a Glória e a Cruzeiro é justamente o inverso. Esta última contava com a sua União de Vilas desde 1979. Mas este movimento, como outros tantos em Porto Alegre, é intermitente, não se mantém mobilizado ao longo do tempo. É o que ocorre com a União de Vilas da Lomba do Pinheiro e o Centro Comunitário da Cavalhada, ambos de 1982. Mesmo quando expressam apenas aproximações conjunturais, sem organicidade duradoura, todas estas experiências de articulação entre vilas e bairros serão recorrentes e irão marcar o movimento comunitário da cidade. Ribeiro faz um levantamento das comunidades de vilas que tiveram manifestações divulgadas na imprensa entre 1982 e 1984, período entendido como de reaquecimento após os anos intensos de 1978 a 1980. O quadro é o seguinte:

## Vilas de ocupação em Porto Alegre com processos de mobilização, 1982-1984

Denominação da vila	Bairro de localização	Tempo de existência (em 1985)	Forma de organização comunitária
Monte Cristo	Vila Nova	5 anos	Assoc. de Moradores
Vila dos Sargentos	Serraria	24 anos	Assoc. de Moradores
Morro da Cruz	São José	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Três Fazendas	Agronomia	5 anos	Assoc. de Moradores
Agronomia/São Carlos	Agronomia	10 anos	Assoc. de Moradores
Nova São Carlos	Lomba do Pinheiro	2 anos	Assoc. de Moradores
Campo da Tuca	Partenon	10 anos	Assoc. de Moradores
Cruzeiro do Sul	Santa Teresa	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Cristal	Cristal	16 anos	Assoc. de Moradores
Vila Fátima	Mato Sampaio	10 anos	Assoc. de Moradores
Beco dos Resbalo	Três Figueiras	5 anos	Com. de Moradores
Tio Zeca	Navegantes	20 anos	Assoc. de Moradores
Orfanotrófio I e II	Santa Teresa	16 anos	Assoc. de Moradores
Vila Maria da Conceição	Partenon	20 anos	Assoc. de Moradores
Jardim Mirim	Vila Jardim	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Nova Esperança	Vila João Pessoa/Partenon	10 anos	Assoc. de Moradores
São Vicente Mártir	Camaquã	17 anos	Assoc. de Moradores
Vilas Dona Teodora I e II	Dona Teodora	36 anos	Assoc. de Moradores
Vila São Pedro	Partenon	5 anos	Centro Social
Ilha dos Marinheiros	Ilha	20 anos	Assoc. de Moradores
Vila Mariano de Matos I	Santa Teresa	5 anos	-
Vila Ceres	Partenon	15 anos	-
Vila Mato Grosso/Orfanotrófio	Santa Teresa	10 anos	Assoc. de Moradores
Vila Pedreira/Medianeira II	Teresópolis	4 anos	-
Vila Planetário	Santana	10 anos	Com. de Moradores
Vila A. J. Renner	Dona Teodora	20 anos	Com. de Moradores
Chácara das Pedras/ Souza Lobo	Chácara das Pedras	Desconhecido	-
Vila Nossa Senhora das Graças II	Cristal	4 anos	-
Santa Rita de Cássia	Cavallhada	6 meses	Assoc. de Moradores
Vila Elizabeth/Moreto	Sarandi	10 anos	Assoc. de Moradores
Vila União	Sarandi	3 anos	Assoc. de Moradores
Vila Pedreira	Partenon	Desconhecido	Com. de Moradores

Fonte: RIBEIRO (1985).

Adotando a divisão da cidade que será estabelecida na administração municipal de Olívio, este levantamento de Ribeiro permite identificarmos as regiões mais mobilizadas no período: Partenon, Cruzeiro, Centro-Sul, Zona Leste e Lomba do Pinheiro<sup>17</sup>. E também perceber que, dentre estas 32 vilas envolvidas em atividades comunitárias, vinte contam com associações

<sup>17</sup> No anexo 2 apresentamos um quadro da divisão das regiões por bairros e vilas, de grande utilidade por não sermos de Porto Alegre.

comunitárias desde antes de 1978, enquanto cinco foram montadas no ano de 1980 e outras cinco ainda mais recentemente.

De 4 a 6 de outubro de 1985 realiza-se o I Congresso da Uampa. Os candidatos a prefeito da oposição tiveram oportunidade de apresentar suas plataformas participacionistas, com diversas propostas para integrar o movimento comunitário no debate dos investimentos da prefeitura.

Discussão do orçamento com todas as entidades comunitárias e toda a população. Um exemplo muito claro disso, uma experiência administrativa numa cidade de grande porte, que nós temos, no PMDB, é o caso de Pelotas [inaudível]. Nós vamos levar a experiência de Pelotas até o fundo e trazê-la a Porto Alegre. É claro, mantendo a sua aprovação através da Câmara de Vereadores, mas dando o caráter de ampla discussão pública e acolhendo as sugestões dos movimentos comunitários. (...) A democratização da prefeitura se dará através das seguintes medidas: valorização da Câmara dos Vereadores, que terá plenos poderes em matéria financeira, mesmo antes que a Constituinte assim o estabeleça; valorização e dinamização dos Conselhos Municipais, *divergindo de algumas propostas porque consideramos que os Conselhos Municipais têm grande importância, mas o caráter decisório continuará com a Câmara dos Vereadores*; valorização das entidades comunitárias, (...) destinando verbas próprias e específicas (...) estabelecidas em lei; estabelecimento de um canal político e administrativo – as subprefeituras – no sentido da regionalização e descentralização da administração municipal; *discussão do orçamento com todas as associações comunitárias e toda a população, a exemplo de Pelotas*, (...) mantendo a sua aprovação através da Câmara dos Vereadores (**Francisco Carrion Jr., Aliança Democrática/PMDB, PFL, PCB e PCdoB**, no I Congresso da UAMPA, 1985. Gravação em vídeo-tape. Grifos meus).

A nossa proposta de governo com os Conselhos Populares significa a forma concreta de se fazer com que a democratização de gestão municipal passe efetivamente para as mãos dos moradores, dos cidadãos que são contribuintes o ano inteiro (...). Não basta que nós recuperemos para a Câmara de Vereadores o direito de elaborar e votar o orçamento público. Nós defendemos que *as associações de moradores, que correspondem hoje a uma experiência histórica em nossa cidade e em muitos municípios desse país, como uma forma de auto-organização dos moradores na defesa dos seus interesses, é a experiência mais importante e o caminho que o próprio movimento comunitário aponta de como se deve administrar uma cidade*. Quando nós falamos de que é fundamental que os Conselhos Populares se transformem em *parcela de poder* com direito não apenas de fiscalizar e controlar o poder público, mas sim, mais do que isso, também participem da decisão de para onde vão os recursos que nós pagamos como contribuintes, nós estamos colocando uma proposta concreta de como se democratizar o poder público (...). Nós já temos uma experiência de articulação das associações de moradores por região (...). No momento em que uma organização dessas, um conselho diz que sua prioridade é o saneamento, o que deve fazer uma Prefeitura senão encaminhar essa reivindicação? (**Raul Pont, do PT**, no I Congresso da UAMPA, 1985. Gravação em vídeo-tape. Grifos meus)

Collares não compareceu ao Congresso da Uampa, mas seu Plano de Governo também tenta responder aos anseios participacionistas do movimento comunitário:

O programa do nosso partido é claro, as suas propostas têm sempre por base as prioridades sociais (...). Num momento como este (...), é fundamental que se exerça a democracia já nas capitais que não puderam escolher seus prefeitos por tantos anos. O nosso plano de governo é (...) assumir a democracia no dia-a-dia das populações, ensejando a estas uma participação efetiva nas decisões do governo (...). O exercício da democracia na Prefeitura Trabalhista-Socialista de Porto Alegre será instrumentalizado pelos *Conselhos Municipais*, os quais terão uma composição democrática e representativa *com poderes deliberativos e de fiscalização* (**Alceu Collares, do PDT**, Plano de Governo, 1985. Grifos meus).

E os debates no congresso não irão se furtar do tema. Com relação à conjuntura, decide-se pela defesa da “efetiva democratização das instâncias do poder executivo (...) e legislativo, que possibilite a mais ampla participação popular no processo de planejamento, decisão e execução dos programas da administração pública” (Relatório do I Congresso da Uampa). Preocupados em abrir os poderes públicos à participação popular, mas também com a independência do movimento comunitário, os delegados apresentam como princípios da entidade a autonomia desta em relação ao Estado, diante dos partidos e a cultura democrática do movimento. E também “fortalecer as articulações das Associações de Moradores em todos os níveis” e “apoiar as outras frentes do movimento popular”.

Quanto à organização do movimento, há a defesa da articulação das associações de moradores por região, “para levar lutas comuns e trocar experiências”. No programa de atividades, além da democratização dos conselhos municipais e “criação de conselhos populares municipais, majoritariamente representados pelo Movimento Comunitário, os quais devem ter poder deliberativo (principalmente sobre o orçamento municipal)”, outro ponto definidos é a

Discussão e definição das prioridades de cada comunidade e das regiões para a elaboração de uma carta reivindicatória da Uampa, que deverá ser encaminhada ao futuro prefeito logo após sua posse, em ato público, explicando como deve ser aplicado o orçamento no município (Relatório do I Congresso da Uampa, 4, 5 e 6 de outubro de 1985).

Passado o congresso, a Uampa lança um texto onde fica clara a preocupação da entidade em definir aquilo que, diante de uma nova postura por

parte do poder público municipal, seria o fundamental para o movimento comunitário. É sublinhada a questão da autonomia, como salienta esta passagem:

O Movimento comunitário, diante da realidade política que vivemos, precisa definir novas propostas. O desafio que está colocado refere-se à superação desse momento pré-eleitoral e sairmos dele com as associações fortalecidas, o que virá reforçar a UAMPA que queremos construir ou seja: com autonomia própria frente aos partidos e ao futuro governo municipal. Todos os candidatos dizem defender essa autonomia, mas precisamos aprofundar essa discussão colocando algumas questões como: 1) Como serão tratadas com as lideranças a definição das prioridades e atendimento das reivindicações? 2) Como será a participação das Associações nos Conselhos Municipais? Os Conselhos terão caráter Consultivo ou Deliberativo? 3) As Associações são consideradas como as legítimas representantes da população? 4) Como será a participação da UAMPA nesse espaço político? (citado por Kunrath Silva, 2001: 127)

E tem início a gestão de Alceu Collares. Numa atitude inovadora, mas também sob forte pressão do movimento comunitário, o governo redige um projeto de emenda à lei orgânica do município e um projeto de lei complementar, propondo alterações quanto à composição dos conselhos municipais – de educação, de habitação, de cultura etc. Criados em 1962 e funcionando desde 1971, os conselhos existentes são um retrato da lógica tecnicista do regime militar: além dos representantes do governo estarem sempre em maioria, os representantes da sociedade civil são indicados por órgãos técnicos e profissionais, ficando o público leigo de fora dos debates e apreciações de projetos. E, ainda por cima, fica a cargo do prefeito aceitar ou não estas indicações.

A prefeitura criava uma novidade ao chamar os conselhos municipais de *conselhos populares*, numa mescla do trabalho de articulação realizado por algumas associações de moradores com a proposta de participação popular nos conselhos setoriais da prefeitura.

Estamos promovendo o aproveitamento da experiência popular, abrindo espaços para as lideranças comunitárias que ao longo do tempo, irão ajudar a organizar a sociedade brasileira na conquista lúcida de seus direitos. Os Conselhos Populares criam condições para mobilização permanente, para conscientização e para auto-organização do povo através do fortalecimento do movimento comunitário (Prefeitura de Porto Alegre, *Conselhos populares: o povo no governo*. S/d)

Na apresentação de seus projetos, o governo procura acalmar os vereadores, afirmando que o que está sendo proposto é apenas a divisão de

uma parte do poder político do executivo, visando corrigir o “grande defeito da democracia representativa”, o afastamento entre povo e governo.

Então em abril a prefeitura organiza o seminário “Participação do Povo no Governo: conselhos populares”, para discutir seu projeto de participação popular com o movimento comunitário. Por entender que tal proposta vinha na contramão das articulações regionais que vinham ganhando fôlego, como a União de Vilas da Cruzeiro do Sul e o Conselho de Associações da Grande Glória (os verdadeiros conselhos populares no entendimento das lideranças comunitárias), a participação das 104 entidades presentes no seminário garante a manutenção do termo *conselhos municipais*. O seminário também aprovou que as propostas ali apresentadas fossem discutidas de forma autônoma nas regiões, antes da realização de um segundo seminário, definitivo.

Ao fim deste processo – que colaborou bastante para a integração das associações de moradores em nível regional – , o movimento consegue aumentar a participação das associações nos conselhos para 60% (um representante de cada uma das 12 articulações regionais que já vinham se desenhando), ficando as entidades de classe (patronais e dos trabalhadores da área de cada secretaria) com 30% (sete representantes) e mais dois indicados pela prefeitura, totalizando 21 conselheiros.

No início de julho, antes das eleições comunitárias para os representantes nos conselhos, a Uampa lança um impresso de oito páginas explicando o funcionamento dos novos conselhos municipais no conjunto da administração municipal – *Conselhos Municipais: como devem funcionar; o que devem deliberar*. Além de um organograma das secretarias e conselhos municipais e da listagem de cada uma de suas competências, o texto ressalta a existência de interesses contrários na cidade e no governo. Os limites dos conselhos são abordados, como o fato deles fazerem parte da estrutura do poder municipal e assim, serem subordinados ao prefeito. Pela lei orgânica vigente, de 1962, os conselhos só podem funcionar de forma auxiliar à administração, examinando, opinando e sugerindo medidas das secretarias.

Há também no impresso a crítica quanto ao funcionamento dos conselhos municipais. Da forma como vinha acontecendo no conselho da saúde, por exemplo, com duas reuniões semanais, a participação qualificada do movimento comunitário ficava inviabilizada, não dando tempo às articulações

regionais de se reunirem antes de cada fórum. Desta forma, os conselheiros acabavam tomando decisões individuais.

Somando-se à Uampa nas preocupações quanto às possibilidades e riscos contidos nas políticas de participação propostas em várias cidades do país, a Fase-PoA realiza o seminário "O movimento comunitário e a participação na administração municipal", reunindo lideranças comunitárias de diversos municípios do Estado. Em busca de uma leitura sistematizada do fenômeno, a autonomia do movimento comunitário é questionada sobretudo nas experiências onde a proposta sai dos gabinetes.

Nos últimos anos, no Brasil, tem proliferado experiências diversas de "governar com participação popular" ou "governar com o povo", que se expressam: na abertura dos gabinetes para ouvir reivindicações; na formação de comissões, ou "conselhos", em setores da administração com participação de entidades populares; na consulta prévia para a implantação de planos e projetos e para a definição do orçamento municipal. A maioria destas experiências não tem sido fruto de conquista direta do movimento popular mobilizado e organizado especificamente para tal fim, mas tem se desenvolvido por iniciativas de prefeituras, secretarias de governo, vereadores, etc. E o que existe de informação e avaliação sistematizadas vem justamente de quem tomou a iniciativa.

Uma questão que se coloca é: do ponto de vista das entidades comunitárias e daqueles que estão empenhados na construção de um Movimento Comunitário autônomo frente ao Estado e aos partidos, qual o significado dessas experiências? Estas experiências têm contribuído para o avanço do Movimento Comunitário? Que dificuldades têm trazido? Quais os limites que se colocam?

Tal sistematização é fundamental, pois é a base para a definição nas entidades comunitárias das novas propostas de ação, que são requeridas pela conjuntura (citado por Silva, 2001: 125).

O PT – que conseguiu quase 70 mil votos com a chapa Raul Pont e Clóvis Ilgenfritz<sup>18</sup> e que elegeu Maria Luiza Fontenelle em Fortaleza – manifesta também sua preocupação com uma certa panacéia em torno da questão. Alguns problemas centrais são levantados no texto de divulgação do *Seminário de Administração Popular*, promovido pela Fundação Wilson Pinheiro, ligada ao Partido dos Trabalhadores:

O que significa participação popular na administração das cidades? A frequência com que determinados temas comparecem na pauta das mais variados reuniões, discursos e programas partidários, denotam a sua importância em dado momento. "Participação Popular" aparece com

---

18 Chegou em terceiro lugar, perfazendo 11% dos votos. Carrion Jr. (PMDB) ficou em segundo, com 173 mil votos (24%), e Alceu Collares (PDT) ganhou com 257 mil votos (36%).

insistência. Sinal de novos tempos ou de novas práticas políticas? É de vital importância, no entanto, ter clareza do que significam e levantar algumas questões:

- É possível estabelecer mecanismos de participação que representem o interesse dos movimentos populares na administração de uma cidade?
- De que forma se pode enriquecer a prática política da democracia representativa (Partidos, Poder Legislativo e Executivo) com a participação direta dos interessados sem descaracterizar a autonomia e dinamismo destes movimentos?
- A gestão da cidade pode se dar através da ação direta dos cidadãos de diferentes segmentos sociais e profissionais sem se transformar na simples cooptação de lideranças, de manipulação dos movimentos, como vemos freqüentemente em períodos eleitorais?
- Qual o papel das experiências de gestão pela comunidade em administrações municipais até agora desenvolvidas no país e quais as perspectivas de sua difusão (trecho citado por Silva, 2001: 124).

Em paralelo à discussão em torno da participação e dos novos conselhos municipais de Porto Alegre, a Fracab realiza uma reunião de seu Conselho Deliberativo no dia 19 de julho, onde tira uma lista de apoio para as eleições constituintes a se realizarem em 15 de novembro. Apresentando um candidato a deputado federal e nove a estadual – a maioria dirigentes da entidade e de larga experiência no movimento comunitário – , esta lista é uma prova de que, ao menos o PCB e o PT atuavam na entidade com quadros dirigentes<sup>19</sup>. A seguir reproduzimos (em síntese) a biografia apresentada para cada um destes candidatos, conforme divulgado no Jornal da Fracab de outubro, em edição especial para as eleições cuja manchete é “Por uma vida melhor, Movimento Comunitário lança seus candidatos”.

Franck, deputado estadual constituinte, PCB: iniciou sua atuação nos movimentos comunitários e sociais na década de sessenta, atuando em São Leopoldo e Pelotas; integra o Comitê de Solidariedade aos Povos da América Latina e Palestino de Pelotas.

Avani Keller, deputada estadual, PCB: militou no movimento estudantil em Caxias do Sul; atua no movimento sindical desde a década de sessenta, fazendo parte do Sindicato dos Vestuários entre 1960 e 1964 – atualmente integra a oposição à sua diretoria; pelo movimento feminino, viajou a São Paulo, Praga e Moscou; ingressou no movimento comunitário em 1980 via Associação Comunitária da Vila Farrapos, em Porto Alegre; foi delegada ao I Congresso da Conam; é diretora do departamento Feminino da Fracab.

Firmo Trindade, deputado estadual, PT: atuante no movimento comunitário de Arroio dos Ratos entre 1952 e 1956, depois em Canoas e Porto Alegre; a partir de 1974 passa a atuar no movimento de moradores do Morro Santana; aproxima-se da Fracab em 1976, mesmo ano em que ajuda a fundar a Intersindical; participou do movimento

---

19 O que se choca com a visão de que os partidos da esquerda davam uma importância reduzida ao movimento comunitário, ou que este seria apenas um “viveiro de quadros”.

pró-PT em 1979 e da fundação da CUT em 1983; atual diretor do Departamento de Transportes da Fracab e Primeiro-secretário da Conam.

João Couto, deputado estadual, PT: começa sua militância em 1958, no movimento estudantil, e a partir de 1961 no movimento sindical; está entre os membros fundadores do MDB; muda-se de Butiá para Porto Alegre em 1966, onde inicia sua atuação no movimento comunitário; em 1984 é eleito 3º vice-presidente da Fracab; ajudou na organização do PT em vários municípios; é presidente do PT de Guaíba e compõe a Coordenação da Secretaria Comunitária Estadual do partido.

José Carlos Monteiro, deputado estadual, PCB: atua na Associação de Moradores do Bairro Nossa Senhora de Fátima, em Caxias do Sul, entre 1978 e 1980; é eleito 4º vice-presidente da Fracab em 1984, ficando responsável pela direção do movimento comunitário no interior; torna-se representante do Rio Grande do Sul na Conam em 1985; é presidente da União de Associações de Moradores de Caxias do Sul e do PCB da cidade.

Júlio Enes de Araújo, deputado estadual, PCB: atual vereador de Sapucaia do Sul, tendo cumprido dois mandatos na cidade de São Jerônimo antes de 1964; abrigou-se na legenda do PMDB; funda a Associação Comunitária da Vila Alberto Paqualini e a União Municipal de Associações de Bairros de Sapucaia do Sul.

Lires Marques, deputada estadual, PT: pesquisadora e professora de sociologia da PUC-RS; esteve presente em 1982 na articulação que devolveu a Fracab ao seu caminho, onde fez parte do Departamento Sindical da entidade; atua no Movimento Estadual e Nacional de Luta Contra o Desemprego; fundadora da Uama [União das Associações de Moradores de Alvorada]; organiza há quatro anos o movimento comunitário no município de Rio Grande; atua no Movimento de Justiça e Direitos Humanos desde 1981; colaborou no *Jornal Denúncia* até 1983 e faz parte atualmente do Conselho Editorial da *Revista Sul*; é da secretaria Comunitária Estadual do PT.

Mário Madureira, deputado estadual, PMDB: líder do movimento dos mutuários do BNH contra os aumentos ilegais das prestações, luta por uma política urbana e da habitação com conteúdo social; é Diretor de Habitação da Fracab; pretende articular a atividade parlamentar com as comunidades, apoiando, estimulando e promovendo o assessoramento à organização e mobilização comunitária, para a resistência ao abuso, para a reivindicação e a participação por melhorias; seu trabalho será desenvolvido a partir de consultas às comunidades e prestações de contas com frequência e regularidade.

Nélson Gautério de Sá, deputado estadual, PT: começa a militar na Juventude Operária Católica em dezembro de 1964; atua na Oposição Sindical dos Sapateiros no Vale dos Sinos em 1968, entrando para a lista negra do patronato, quando passa a trabalhar como pescador; volta ao movimento operário em 1975; a partir de 1977 atua como técnico de educação popular na Fase; inicia sua militância no movimento comunitário em 1976, a partir da Associação de Moradores dos Bairros Guarani e Operário; é presidente do PT em Novo Hamburgo.

Paulo Teixeira, deputado estadual, PCB: reorganiza o Grêmio Estudantil da Escola Técnica Parobé em 1971; no ano seguinte passa a atuar no movimento sindical dos securitários de Porto Alegre; é dirigente da Associação Comunitária da Vila Farrapos; ajudou a reativar diversas entidades; atua no Departamento de Patrimônio da Fracab; é presidente do PCB em Guaíba.

Destes, apenas Mário Madureira é eleito. O PT, em demonstração de que a maior força do partido não está no meio comunitário, elege Adão Preto, Selvino Hack, José Fortunati e Raul Pont para a Assembléia Legislativa, enquanto Olívio Dutra e Paulo Paim são eleitos para a câmara federal. Clóvis Ilgenfritz, candidato petista ao governo estadual, perde para Pedro Simon em eleição marcada nacionalmente pelo sucesso de público do Plano Cruzado e do congelamento do preço de diversos produtos.

Aprofundando uma avaliação das ações da prefeitura quanto ao tema da participação popular, é realizado, entre os dias 25 e 27 de julho de 1986, o II Congresso da Uampa. Das 150 entidades filiadas, somente 76 participam. Apesar do número de associações filiadas ter triplicado desde a fundação da União Municipal, a participação em congressos aumenta apenas em 25%.

Dentre os pontos aprovados em plenário está a luta pela estatização do transporte público, bandeira a ser encaminhada para aprovação no processo constituinte. Outro ponto é a reforma urbana, que deveria criar mecanismos contra a especulação imobiliária, a adoção do usucapião a partir de 3 anos, garantia de posse imediata nas áreas de ocupação, municipalização dos serviços públicos urbanos, reforma tributária e autonomia municipal. Também é defendida a estatização da saúde, com garantia de participação popular na área. No ponto *Democratização do Estado e da sociedade*, a Uampa defende o estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização popular sobre todas as instâncias de poder público.

Na avaliação da conjuntura, entende-se que a Nova República não tem respostas para problemas centrais da vida do povo brasileiro. A raiz do problema, segundo o relatório do congresso, é a exploração capitalista, que não estaria sendo minimamente tocada pelo governo que tanta fala do “social”. O chamado à constituinte, quando maximizado diante de todo o resto das lutas populares, é visto como solução enganosa dos problemas dos trabalhadores, “é neste contexto que estamos todos chamados a PARTICIPAR”. A Uampa, porém, aponta para a importância dos movimentos populares acompanharem o processo<sup>20</sup>.

Na avaliação do movimento comunitário e da conjuntura municipal, as considerações sobre a proposta de participação da prefeitura encaminham-se na mesma direção já apontada em fevereiro por Waldir Bohn Gass, presidente da Uampa: o movimento comunitário é uma realidade inconteste na cidade, de forma que a prefeitura iria evitar tê-lo contra si, tanto transferindo problemas seus para as entidades comunitárias quanto reduzindo o espaço de atuação delas ao campo institucional, num esforço de cooperação (Gass, *A UAMPA e o momento político atual*, fevereiro de 1986, citado por Kunrath Silva, 2001: 130-

---

20 Entre outros encaminhamentos do congresso, estão o estímulo à criação de comitês regionais “pró-participação popular na Constituinte” e o apoio aos candidatos indicados pela Fracab.

131). Passados cinco meses, a Uampa reconhece as debilidades do próprio movimento comunitário ao deixar-se levar pelo ritmo proposto pela prefeitura.

Realmente, o que mais tem absorvido as lideranças comunitárias é a discussão da democratização da prefeitura. Essa é uma reivindicação antiga; inclusive no último congresso, saíram propostas neste sentido. A prefeitura tomou a iniciativa de chamar à discussão, de modo diferente das administrações anteriores, o que é muito importante. Porém, o MC [movimento comunitário] entrou no ritmo dado pela prefeitura, sem discutir mais claramente uma alternativa e sem definir prioridades.

Segundo o documento, a própria administração municipal estaria tendo problemas na definição de sua proposta dos mecanismo de participação. A prática dos mutirões comunitários, estimulada pela prefeitura, é questionada pela entidade:

Por que não um mutirão comunitário para aumentar a receita do município, na luta pelo aumento dos impostos de quem lucrou em todos os anos de ditadura (especuladores imobiliários, banqueiros, empresários) e pela reforma tributária?

Conclui-se que pouco foi mexido na máquina da prefeitura. Mesmo assim, quanto aos conselhos municipais propostos por Collares, o relatório do congresso aponta para a participação das associações filiadas à Uampa. Importante salientar que a entidade, porém, vislumbrava alguns riscos como a transformação destes canais em simples espaços para o recebimento de reivindicações particulares, “substituindo o próprio MC” e servindo de mera sustentação política da administração.

No momento, o mais importante para a Uampa quanto às propostas de participação popular que estão sendo levantadas é “procurar ampliar a participação do MC na administração municipal, na elaboração e na definição do orçamento municipal, que é o elemento que vai tornar possível as mudanças na estrutura e política urbana”. Desta forma, o II Congresso da Uampa defende a *formação de um Conselho Municipal de Orçamento*, formado pelos membros dos outros conselhos municipais e da Associação dos Municípios de Porto Alegre (Ampa, que depois se tornará sindicato, Simpa). A Uampa levantaria as prioridades de investimentos junto às associações de moradores e, juntamente à Ampa e à Câmara de Vereadores, fiscalizaria a aplicação do orçamento definida pelo conselho.

Passado o congresso, a Uampa sai em campanha junto às associações de moradores em prol da necessidade do controle popular sobre o orçamento municipal. Num pequeno impresso, muito semelhante às cartilhas que seriam

produzidas pela administração petista três anos após, a Uampa chama a atenção para alguns fatores:

*Em vários municípios, de norte a sul do país, tem havido experiências de participação popular na definição de orçamento municipal. No geral a população organizada discute onde aplicar a parte disponível para investimento, conforme o apresentado pela Prefeitura. Aqui em Porto Alegre podemos avançar mais: Definindo através do Movimento Comunitário as necessidades em termos de obras públicas, com discussão nas associações, nas articulações regionais, e no CONDEL [conselho deliberativo] da UAMPA. Com isso teremos um quadro das necessidades e prioridades do município... (Orçamento Municipal, Uampa, s/d. Grifos meus).*

E aponta para o que estava de fato em disputa com a administração municipal, definindo que “participar é: controlar a arrecadação, distribuição e aplicação do dinheiro público!!!”.

Uma onda de ocupações em conjuntos habitacionais tem início em abril de 1987. A primeira delas ocorre no Conjunto Parque dos Maias, com o total de 1600 apartamentos ocupados. Até dezembro o número de unidades habitacionais ocupadas chega a, aproximadamente, 22 mil, abarcando 15 conjuntos<sup>21</sup>. A Uampa não tem papel dirigente, mas se soma ao trabalho de construção de um campo de solidariedade e sustentação política das ocupações na cidade, juntamente ao novo Movimento Gaúcho pelo Direito de Morar e aos centros de educação popular que se debruçavam sobre a questão da reforma urbana. É uma boa oportunidade para a Uampa se distanciar um pouco do jogo de empurra da administração municipal com os conselhos municipais e envolver-se na luta por moradia popular.

Enquanto isso as articulações regionais seguem tentando dar resposta ao que se tornara “o problema da participação”. Em reunião na Glória, com a presença de lideranças comunitárias de outras regiões, avalia-se que, ao invés do movimento aceitar a proposta da prefeitura de vários conselhos setoriais, o fundamental seria garantir um conselho unificado que deliberasse sobre o processo de orçamentação da prefeitura, um Conselho do Orçamento – assim como o defendido no II Congresso da Uampa.

Em outra região, durante a realização de um seminário com mais de 10 associações da Zona Norte, decide-se pela formação da Articulação das Associações de Moradores da Zona Norte, que, em poucos meses, passa a

---

21 Zero Hora, 31/12/1987 e 1/1/1988, “Déficit habitacional provocou nova rotina: as invasões urbanas”, p. 18.

adotar o nome de Conselho Popular da Zona Norte. Quer-se obter o reconhecimento da prefeitura para aquela articulação, num quadro em que a Uampa, radicalizando suas posições, vai perdendo espaço junto ao núcleo dirigente do governo, enquanto que as associações se impacientam com a indefinição sobre a participação comunitária na gestão municipal.

Acontece que a Uampa, reduzida a poucos dirigentes, esforça-se por acompanhar ao máximo possível todas estas movimentações regionais, as eleições de novas diretorias nos bairros, e as lutas encaminhadas por outros movimentos, como o sindical. Vários sindicatos realizam reuniões na sede da Uampa, que serve até de QG de greves. Esta afinal é uma resolução da entidade desde seu congresso de fundação, servir de articulação para as lutas dos trabalhadores porto-alegrense. A unidade de diferentes movimentos sociais é, portanto, uma realidade em Porto Alegre. A questão é que as lutas específicas das comunidades vão perdendo espaço em meio à multiplicidade de tarefas encampadas e o limite drástico de pernas para acompanhá-las e aí exercer alguma função para além de mostrar que a entidades está presente e que o movimento comunitário é politizado. Os problemas do próprio movimento, em meio a tanto assédio governamental e político, passam a não ter respostas ágeis por parte de sua entidade municipal. Por sua vez, esta começa a envolver um número cada vez menor de associações, levando-se em conta que a simples presença em atividades organizadas pelas vilas não se traduz por direção política e aprofundamento da articulação municipal.

Dentro do PT, o ano de 1987 representa certa guinada à esquerda no âmbito nacional. Segundo Benedito Tadeu César (2000), neste momento o partido sente a necessidade de aprofundar e explicitar posições que até então apareciam de forma difusa, como a defesa do socialismo enquanto meta central do partido. No V Encontro Nacional do partido, para além da leitura de desmoralização do governo Sarney, os petistas enxergam a possibilidade de o país ingressar numa crise institucional, uma verdadeira “crise de regime”.

No estado, a Articulação Sindical é derrotada pelas correntes de esquerda, e Raul Pont, eleito deputado estadual no ano anterior, assume a presidência do Diretório Regional. Nossa atenção aos posicionamentos de Pont na primeira metade da década pode então servir para uma apreciação mínima de como o PT irá se dispor, não somente diante do movimento comunitário, mas também do grupo dirigente municipal formado a partir da vitória de Olívio e

Tarso, então notórios representantes das correntes menos à esquerda do PT gaúcho.

Desde o início do ano de 1988, o PT anuncia que o carro-chefe da campanha para a prefeitura serão os conselhos populares, “a proposta do PT é atuar através de conselhos populares, como vem fazendo em Diadema e Fortaleza”<sup>22</sup>. Esta é uma inversão, nada singela, da lógica que até então vinha predominando no debate participacionista. Ao invés de oferecer espaços, com maioria ou não, para os movimentos já constituídos e engajados na participação, o que se propõe aqui é que a atuação da prefeitura se dê através de espaços próprios do movimento. Se estes ainda não foram criados, e esta é a compreensão da direção petista, muitas são as regiões que vêm mantendo e intensificando suas articulações intervilas, caso da Cruzeiro, Glória, Zona Norte e Lomba do Pinheiro. A perspectiva de constituírem-se em espaço de intervenção na política municipal só não é maior em função do fracasso de participação no governo Collares. Mas o PT não se mostra preocupado com este desgaste, vai levantar novamente a bandeira da participação na gestão municipal e vai apontar os conselhos populares como os espaços próprios para tal.

Enquanto o grupo dirigente do movimento e suas bases se armavam para os embates do ano, como o III Congresso da Uampa e as eleições municipais, o prefeito e sua equipe promovem um grande passeio. Em quatro ônibus, uma caravana de 300 pessoas é apresentada às obras da prefeitura e ao desembarco de Collares. Com um sistema de som que chegava a todos os veículos, o prefeito dá espaço para os secretários falarem, relata problemas com alguns projetos, conta piadas. Ao todo são doze horas de visitas e explicações, só interrompidas para o almoço oferecido pelo Executivo. Os líderes comunitários convidados aprovam a iniciativa, chamada pelo jornal Zero Hora de “caravana do PDT”<sup>23</sup>. Quanto aos conselhos participativos, o prefeito lava as mãos diante da recusa dos vereadores em aprovar seu projeto<sup>24</sup>.

Em reunião prévia ao III Congresso da Uampa, PDT, PT e PMDB tentam articular uma chapa conjunta. Mauro Tomé, do bairro Humaitá-Navegantes, é proposto cabeça de chapa pela direção do PDT. Egresso do PDS, por onde foi

22 Zero Hora, 09/01/1988, “Fortunatti perde viagem e faz críticas à Mesa”, p. 13.

23 Zero Hora, 13/01/1988, “O passeio de Collares”, p. 33.

24 Há uma avaliação de que o próprio movimento comunitário teria colaborado para o abandono do projeto: “Apesar do longo processo de discussão, nem o Governo Collares, nem o MC tomaram iniciativa no sentido de pressionar a Câmara para que o Projeto de Lei fosse aprovado, e portanto, ele não foi levado adiante (...)” (PMPA, *Sobre os Conselhos Municipais – em busca de uma política*. Março de 1990).

candidato a vereador, e sem grande participação na história do movimento comunitário da cidade, pareceu a Paulo Guarnieri – um dos três representantes do PDT na reunião – que a presidência da Uampa seria utilizada como trampolim eleitoral. O vice proposto era do PMDB, ou melhor, do MR8, e, provada a tese do trampolim, em pouco tempo viria a tornar-se a força política à frente da Uampa. Perdida a votação por 8 a 1, neste momento Guarnieri se retira da reunião e rompe totalmente com a direção do PDT.

Mas e o PT? O que o levou a esta articulação? Vindo de dois mandatos à frente da entidade, o quadro resultante desta última gestão é de extremo desgaste, se não político, de recursos humanos. Vários militantes do partido não assumiram suas responsabilidades e cargos conquistados no congresso de 1986. A diretoria foi esfacelando-se. Some-se a isso o fato de, neste momento, o partido estar muito mais voltado para as eleições municipais. Há uma leitura de que o PT está entre os maiores beneficiados com a baixa popularidade deste final de gestão Collares, e que desta vez entraria no jogo para disputar. A Uampa, enfraquecida, chega a 1988 sem oferecer maior interesse na conjuntura municipal, a ponto de uma articulação com os outros dois partidos aparecer como uma decisão bastante cômoda. Decisão, porém, que desagradou parte de sua militância comunitária.

No balanço da gestão apresentado ao congresso, tem-se uma profunda insatisfação com o trabalho realizado, com a falta de compromisso de alguns diretores e a frustração por não conseguir acompanhar melhor o movimento.

Chegamos no fim desta gestão com a diretoria praticamente esvaziada. Vários membros da diretoria só participaram da UAMPA no dia da eleição no (II) Congresso. O CONDEL - Conselho Deliberativo da Entidade, (...) poucas vezes se reuniu, (...). Teve muita dificuldade também para obter o quorum nas reuniões. O Conselho Fiscal também não funcionou organicamente. *Apenas alguns membros com mais iniciativa se integraram de fato na diretoria executiva*, reunindo-se e tomando decisões referente ao andamento e acompanhamento das finanças. Os departamentos (transporte, habitação, direitos humanos e saúde) não conseguiram implementar um plano de trabalho específico. Também *os trabalhos ficaram restritos à iniciativa e boa vontade dos seus coordenadores, que conseguiram isoladamente impulsionar e apoiar algumas manifestações e lutas*. Assim, além das dificuldades imposta pela política do governo da Nova República, de cooptar o movimento comunitário através dos programas de assistência e da prática da administração municipal, a UAMPA enfrentou dificuldades internas (III Congresso da UAMPA – Proposta de Texto Base”, 1988, pág. 7. Grifos meus).

Contando com 400 delegados ao congresso e 83 associações, entre 15 e 17 de julho Paulo Guarnieri e outras lideranças vão construir uma alternativa à

diretoria que vinha se desenhando. Contando com o apoio do PCB e do PCdoB, partidos excluídos do acordo PT-PDT-PMDB, por 367 votos a 33, a chapa de Guarnieri vence a então apelidada “chapa dos capas”. Realmente interessante foi o mecanismo de formação da “chapa do movimento”:

No sábado à noite, após conclusão dos trabalhos de grupo, houve *reunião dos delegados por região*, sendo por eles levantados nomes representativos para composição de uma chapa. Posteriormente, houve uma plenária extraordinária onde os nomes levantados passaram a constar como referencial para a formação de uma chapa de consenso. Esse processo demonstrou o repúdio do Movimento Comunitário às chapas de conchavo, que não refletem os *interesses verdadeiros do Movimento Comunitário* (Relatório do III Congresso da Uampa, p. 5. Grifos meus).

E os partidos ainda tiveram de aturar uma moção de repúdio “à chapa resultante do conchavo nos bastidores, antes do congresso”, a primeira da lista. É momento de reconfiguração da relação entre direções partidárias e militantes do movimento, mesmo com a maioria da direção eleita gravitando em torno dos partidos da esquerda. Rechaçada neste congresso a tentativa de ingerência das cúpulas, sobretudo quando tentam agir por fora dos espaços específicos do movimento, esta nova unidade de esquerda na direção da Uampa mantém todas as forças que a vinham dirigindo desde sua fundação, os petistas seguem sendo maioria. Mas há algo novo. O PT perde a cabeça. Presidente desde 1984, Waldir Bohn Gass vai para a vice-presidência de Educação, enquanto Paulo Guarnieri assume a presidência.

No congresso, à leitura feita do engodo das políticas governamentais de prioridade do social, de promoção do diálogo, sobrepõe-se as dificuldades do próprio movimento comunitário neste período. A cartilha *III Congresso da UAMPA - Proposta de Texto Base*, elaborada pela entidade e editada pelo Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP), serve de subsídio aos debates. Nela, três caminhos são apontados para o futuro da entidade, três imagens diferentes que já vinham circulando no meio comunitário: 1) fazer-se efetivamente um núcleo dirigente das associações, unificando as regiões e com elas construir as lutas comuns na cidade; 2) ser um meio para a articulação dos diversos movimentos existentes no meio comunitário; e 3) constituir-se em centro de assistência às associações, respondendo às suas solicitações e engajado na formação política de novas lideranças comunitárias. Será uma crise de identidade? Partido, federação ou centro de assessoria? Os delegados saem do congresso sem resposta.

Outra questão apresentada pela cartilha é o tempo que vem sendo tomado das lideranças pelas políticas governamentais. Do jeito que a coisa vinha se dando, presidentes de associações e militantes comunitários viravam agentes exclusivos daquelas políticas. Eram programas de assistência social que, sob hipótese alguma, podiam ignorar, estando em jogo a manutenção de sua liderança nas comunidades. É o caso do *ticket* do leite, distribuído às associações de moradores pelo governo federal. O custo, porém, era alto: a falta de iniciativas próprias dos moradores das vilas, ocupadas em garantir o melhor funcionamento possível das políticas sociais oferecidas.

Com a Nova República e as eleições ocorreram mudanças nos discursos e prática governamentais a nível federal, estadual e municipal. A propaganda diz que a prioridade é o social; aparentemente, as portas dos gabinetes estão abertas para ouvir reivindicações; há vários programas voltados para as vilas: leite, rancho, creche, melhorias habitacionais; as entidades comunitárias são chamadas a participarem: da execução de programas, a exemplo da distribuição do leite; da execução e manutenção de equipamentos como é o caso das creches; da discussão de projetos de Lei como o dos Conselhos Municipais em 1986; e até de definição de prioridades para a realização de obras, como é o caso do “Mutirão” da prefeitura. Essas iniciativas fizeram com que ficassem apenas repassando e encaminhando os projetos governamentais. Nesses três anos, poucas foram as iniciativas do Movimento Comunitário de organizar lutas para reivindicar melhorias, além do que as políticas determinavam (documento, em formato de cartilha, “III Congresso da UAMPA – Proposta de Texto Base”, pág. 1, elaborado pela UAMPA e editado pelo CAMP - Centro de Assessoria Multiprofissional).

Será à toa que este é tido como um novo período de refluxo dos movimentos reivindicativos? Por isso a crítica de baixa participação dentro da própria diretoria da Uampa é estendida no relatório final para as associações, que não estariam se envolvendo o suficiente com a entidade.

O desconhecimento do papel da UAMPA pelas AM's; o baixo nível de politização; a discriminação da UAMPA por parte dos órgãos públicos; a influência dos governos e sua política de cooptação nas vilas, são questões que explicam as dificuldades de implementação do trabalho da UAMPA (Relatório III Congresso, p. 3).

A discussão sobre a participação popular acaba por apresentar reflexos da política de Collares. Recusando os conselhos setoriais, formados a partir das secretarias de governo, o congresso decide-se pela criação de *conselhos por região* da cidade. Mas conselhos integrados à estrutura administrativa, “com a participação da comunidade” (idem, p. 4). O fato é que lideranças de várias regiões e partidos reivindicam poder efetivo de decisão na esfera pública a partir dos conselhos populares. Ao contrário do período que compreende o congresso

anterior e o início desta última gestão, as discussões sobre a participação já não comovem tanto. No pouco espaço que se dá a ela quer-se escapar aos “formulismos” e ao “programa máximo”. O importante é que os conselhos, sejam eles o que forem, existam e sejam acessíveis às reivindicações e ao controle das comunidades. Obviamente a posição da Uampa carrega uma indefinição quanto à natureza e o funcionamento dos conselhos, mas esse é justamente o saldo dos três anos de gestão e diálogo estéril com o governo Collares. Frustração e descrença com todas as políticas sociais da Nova República.

Consideramos que essas iniciativas são uma resposta dos governos às pressões do movimento e do aumento da miséria. Não servem para resolver os problemas, mas para acalmar o movimento, a revolta da população. No geral, têm fins eleitoreiros. E os resultados são negativos para o MC, para as Associações de Moradores: *fazem das associações e das entidades comunitárias um braço dos governos nas vilas*. Consomem muito tempo das lideranças em tarefas que pouco somam para a organização e luta por melhorias reais; acomodam mais ainda os moradores à condição de esperar que outros apareçam com benefícios, no caso a diretoria da Associação; *reforçam entre os moradores a desunião e desavenças, pois os poucos benefícios não dão para todos que necessitam* (III Congresso da UAMPA – Proposta de Texto Base, p. 2. Grifos meus).

Por isso, importa muito levantar outros temas, notadamente populares e até escandalosos da conjuntura municipal. É feita uma denúncia no congresso quanto à isenção de impostos que o governo deu a alguns clubes da cidade. Isenção e anistia fiscal são vistos como mecanismos que a prefeitura utilizou para beneficiar e trocar favores com os setores dominantes da sociedade, ao mesmo tempo em que alegou a falta de recursos para serviços básicos do município. Outro assunto emergencial apontado no congresso foi a falta de controle estatal dos transportes públicos, segundo os delegados cada vez mais necessária diante dos aumentos de tarifa, sempre acima da inflação. Entre fevereiro de 1987 e maio de 1988, o preço do óleo diesel, alegação principal para os aumentos, subiu 1155%, enquanto que a inflação chegou a 784%. Já a passagem de ônibus em Porto Alegre, neste mesmo período, aumentou em 1900%. Claro deve estar que os reajustes salariais não acompanharam a inflação. Enquanto isso, o serviço dos ônibus vem piorando dia-a-dia. Sem que a prefeitura tome providências, as empresas diminuem o número de ônibus em circulação, não fazem manutenção nos veículos e não renovam suas frotas.

As eleições municipais não deixarão de abordar estes dois temas, sobretudo a campanha de Olívio Dutra. Há uma grande disputa dos partidos em torno das lideranças comunitárias. Por diversas agremiações saíram candidatos,

não menos que 27 pessoas ligadas ao movimento<sup>25</sup>. Desta vez não há indicação de listas por parte das entidades, o que não é o mesmo que dizer que seus integrantes não tenham se jogado na campanha da Frente Popular, formada pelo PT e PCB.

Vencidas as eleições, antes mesmo da posse dirigentes do PT ensaiam um debate em torno das formas de participação a serem implementadas na futura gestão. Um membro do Diretório Municipal do PT, em artigo no jornal do partido “Folha do Trabalhador”, assim entende a questão:

Mas a existência de um Conselho Municipal exige que tenhamos conselhos populares regionais bem constituídos, com a população organizada para poder exercer o seu poder. *É possível que dentro de dois ou três anos um Conselho Municipal bem formado – ainda não tenho definido se através de delegados ou eleito pela população – possa intervir no poder executivo, na questão do orçamento, por exemplo.* Não podemos nos antecipar à organização do povo. Não devemos ser populistas (citado por Kunrath Silva, 2001: 154. Grifos meus).

É, os relógios não estão ajustados da mesma forma nem mesmo dentro do PT. A avaliação da *autonomia* dos movimentos populares serve de argumento para que a futura administração não abra mão da sua. Este dirigente, que infelizmente não sabemos o nome, encontrará à sua frente outra expectativa por parte tanto das lideranças comunitárias quanto dos quadros políticos lotados na prefeitura. Ninguém estava pensando em participação popular para daqui a dois ou três anos.

### 3.3

#### A participação no poder

A gente ia e tinha que abrir a porta pra depois falar com o dono da casa, agora a porta se abriu, nós estamos com a porta aberta, às vezes entramos, às vezes ficamos com medo de entrar, e, quando entramos, não sabemos como discutir (José Carlos, Conselho Popular da Zona Norte, entrevista à FASE, 1990, citada por Fedozzi, 2000: 66).

Porta aberta, ao som da *Internacional*, o recém empossado Olívio Dutra nomeia seus assessores e auxiliares na prefeitura. A imprensa, que chama a atenção para o fato do hino socialista ter sido cantado em russo, informa também das primeiras medidas quanto à moralização do executivo. De forma inédita, a nova administração decide que prefeito, vice e secretários tenham seus vencimentos reduzidos, assim como são reduzidos o número de cargos de confiança e o uso de carros. Olívio passa algum tempo indo de ônibus para a prefeitura, até o convencerem de que não era lá muito seguro.

<sup>25</sup> Zero Hora, editorial de 19/12/1988.

Outra frente de ação é o enxugamento da máquina administrativa. Uma verdadeira operação caça-fantasmas é montada, principalmente nas autarquias da prefeitura como o Demhab. Sobrecarregada, porém, com o aumento salarial dado ao funcionalismo no último mês da gestão de Collares, seriamente endividada, sem capacidade de investimentos, neste ano a intervenção da prefeitura na cidade não irá muito além ações emergenciais, de manutenção dos serviços e reparação dos bens coletivos – troca de lâmpadas queimadas, conserto de buracos nas ruas, limpeza de bueiros etc.<sup>26</sup>.

Para além do aperto de cintos, há uma insistente queda de braços entre administração municipal e empresas de ônibus. O setor vinha preparando um locaute desde o início do ano, sob o argumento de que precisava aumentar as tarifas em 50%. A resposta do governo era uma só, não. Atingindo o ápice do tensionamento em fevereiro, a prefeitura resolve intervir e encampar seis empresas, contratando auditores para investigar possíveis irregularidades.

No campo da participação popular, o governo tem de enfrentar a Lei 195, aprovada pela Câmara no final de dezembro – que, como podemos ver, foi um mês de muito trabalho entre os vereadores, marcando o fim de seus seis anos de mandato<sup>27</sup>. Chamada de Lei dos Conselhos Populares, é praticamente a reapresentação do projeto original de reforma dos Conselhos Municipais, apresentado em 1986. Tendo sido recusado pelos vereadores em todas as oportunidades que esteve em votação, passadas as eleições municipais o prefeito Collares reenvia o projeto sem as alterações encaminhadas pelo movimento comunitário após um ano inteiro de debates. Contra sua vontade, Olívio promulga a lei em abril, mas esta acaba sendo decretada inconstitucional por entregar prerrogativas do poder público a representantes de entidades de direito privado como as associações de moradores.

Mesmo com estes enfrentamentos na cidade, que dominam a conjuntura municipal de quase todo o primeiro semestre – aí incluída a ameaça de greve do funcionalismo –, intensifica-se o choque entre as tendências petistas. Em abril, Olívio e Tarso lançam um texto dirigido à militância petista, *O desafio de administrar Porto Alegre: contribuição ao debate*. Pedindo unidade e apoio do conjunto do partido, apontam para o fato de que, “cada um defendendo seu ponto de vista ferrenhamente”, a administração tem ficado

---

26 Chamada Operação S.O.S. Porto Alegre, estas ações envolveram quase todos os órgãos da prefeitura e contaram com o apoio de 70 entidades comunitárias.

*desassistida da ação do partido no movimento de massas, tarefa por excelência partidária, que pode dar o selo distintivo maior desta administração, que é criar as condições para a organização independente do povo trabalhador, sem o qual muito pouco valerá a nossa presença à frente da Prefeitura (Grifos meus).*

O trabalho da administração do município é então visto dentro de uma continuidade – ou intensificação – do trabalho que o partido vinha realizando nos movimentos sociais da cidade. Mas esta outra posição institucional conquistada pelo partido parece acirrar o desentendimento entre suas tendências internas, de um lado o núcleo dirigente da prefeitura e de outro a Direção Municipal do partido, à esquerda de Olívio e Tarso. João Verle, da corrente trotskista Democracia Socialista, acusa a prefeitura de buscar um armistício junto aos setores empresariais, prometendo obras que apenas maquiariam a miséria e as contradições sociais, mas acabariam desviando o governo do atendimento prioritário às camadas populares. Os militantes petistas do movimento comunitário também ficarão atentos para o comportamento da prefeitura diante do empresariado.

Também em abril, paralelamente a estes conflitos e desentendimentos, Fase e Conselho Popular da Zona Norte organizam o seminário “Relação do Movimento Comunitário com o Estado”, para avaliar a conjuntura municipal e aprofundar o tema da organização popular. Em duas passagens do texto de convocação do seminário, escrito pela Fase, há um ceticismo quanto às possibilidades abertas:

Em Porto Alegre, com as eleições para a Prefeitura em 1985, também iniciou-se um outro tipo de “fazer política”. O governo Collares assume um discurso que admite a participação do “povo” e abre a discussão, com o Movimento Comunitário, para a elaboração de um Projeto de Lei nesse sentido, de reformulação dos Conselhos Municipais. Esse discurso, e nem o projeto, foram levados à prática e *o poder de decisão sobre a política municipal não chegou até as organizações populares*. Também a postura da Prefeitura foi, em muitos momentos, semelhantes a dos governos autoritários. (...)

Aqui em Porto Alegre, o governo da Frente Popular divulgou durante a campanha eleitoral e tem colocado a sua disposição de democratizar a administração municipal e estimular a participação popular. Se o Movimento Comunitário e outros movimentos colocam como sua essa luta, por acreditar que é um direito político e que assim avançará em termos de conquistas, a tarefa é agora discutir e definir propostas de como deve ser a participação popular na gestão da cidade. Participação esta que pode se dar em diferentes níveis: desde o controle sobre o funcionamento de

---

27 Lembrando que em 1985 não houve eleições legislativas, mas somente para o executivo.

equipamentos coletivos (escolas, postos de saúde...) e do transporte coletivo no âmbito de uma vila ou região; passando pela participação na definição das políticas setoriais desenvolvidas pelo município (transporte, saúde, habitação...); até a definição do plano orçamentário e de investimentos e do planejamento da cidade como um todo. Essa discussão envolve também *refletir sobre as formas de organização do movimento no sentido da sua melhor estruturação para a intervenção nesse processo*. (Grifos meus)

Se há uma luta para o poder de decisão sobre a política municipal *chegar* às organizações populares, aponta-se também a necessidade de reflexão sobre as formas de organização do movimento, visando sua *intervenção nesse processo*. São dois vetores, um que reclama por poder político para os sujeitos coletivos do movimento comunitário, outro que aponta para sua capacitação, melhor estruturação. O exemplo fora dado pela Zona Norte ao constituir um conselho popular.

Em julho, no seu Plano Semestral, a prefeitura define quatro eixos (definidos enquanto *compromissos*) que deverão nortear esta segunda metade do ano: compromisso com o cidadão, com a construção de uma cidade melhor, Projeto Guaíba Vive e Projeto Centro. No primeiro deles, após distribuir uma série de tarefas pelas secretarias, no sentido do estabelecimento de políticas participativas, defende-se a “valorização dos ‘embriões’ de Conselhos Populares como canais privilegiados de consulta e debate da atuação da Prefeitura”.

Visando estabelecer formas para encaminhar este compromisso, a administração realiza um seminário interno, de nome “Relações com a Comunidade”. Se o conhecimento dos meandros da máquina administrativa é visto como insuficiente para a inversão da democracia das elites, a centralidade de uma discussão pública sobre o orçamento passa a ser tida como o “coroamento” da democratização da prefeitura. Passado o seminário, em julho é redigido o Projeto Orçamento-Programa Participativo, que se apresenta enquanto “um passo fundamental no processo de organização e construção da soberania popular”. Um dos trechos que mais nos interessam aqui é o que aponta para os limites do processo:

a participação popular deverá ocorrer, ainda que de forma restrita, pois a comunidade não pode responsabilizar-se pelas decisões da alocação de recursos financeiros nos projetos e atividades das funções de governo, tais como educação, saúde e saneamento, habitação e urbanismo, etc. (Grifos meus).

Responsabilizando-se por dar início à participação na sua gestão, a administração faz a primeira reunião de trabalho com lideranças do movimento

comunitário no dia 24 de julho, no Salão Nobre da Prefeitura. Tira-se uma metodologia e um cronograma para a discussão orçamentária: convite e divulgação para as associações e entidades de classe; encontros regionais com exibição de vídeo e debate sobre as prioridades comunitárias; entrega à Secretaria Municipal de Planejamento de um relação das prioridades, já hierarquizadas após a discussão nas regiões; fechamento pela Secretaria da proposta orçamentária com as prioridades; e uma grande Assembléia Final<sup>28</sup>. Tudo isso a se realizar até o final de setembro, quando a Câmara dos Vereadores deveria receber a peça orçamentária para 1990.

Programam-se assembléias abertas para o mês seguinte, em cinco regiões da cidade assim divididas: 1) Centro, Navegantes e Ilhas; 2) Norte e Leste; 3) Grande Cruzeiro, Glória e Cristal; 4) Partenon e Lomba do Pinheiro; 5) Sul, Restinga e Belém Novo. Há o entendimento da administração de que, para a formação dos Conselhos Populares e discussão do orçamento, estas cinco macro-regiões ofereceriam as condições políticas e geográficas e de articulação<sup>29</sup>.

A primeira reunião acontece no Sindicato dos Metalúrgicos, na Zona Norte da cidade. As pessoas vão chegando aos poucos, em torno de 200, cadeiras arrastando, um televisor com tela de vinte polegadas reproduz imagens de um vídeo da prefeitura, parece que diz algo sobre as propostas de orçamentação participativa, ninguém ouve coisa alguma. Quando o prefeito começa a falar o silêncio ganha a disputa no plenário. A novidade do gesto, a amplitude do compromisso, o desafio de mudar, os problemas para começar. Têm início então os trabalhos da plenária, o Orçamento Participativo.

Fica claro, porém, que a divisão proposta pela prefeitura desconsidera os aspectos históricos e políticos que caracterizam as regiões da cidade. Ignora as articulações regionais que, se não são “conselhos populares regionais bem constituídos”, como queria o já referido membro do diretório petista, são os que efetivamente existem e querem participar. As lideranças comunitárias presentes nas assembléias conseguem ampliar a divisão da cidade para 16 regiões. De fato, são as articulações regionais os principais interlocutores da prefeitura neste

---

28 Este documento também estabelece o entendimento de *comunidade* para a administração: “AMs, sindicatos, entidades de classe, através de suas representações, articulações regionais ou Conselhos Populares”. Ou seja, é a base a partir das quais os conselhos devem estruturar-se.

29 Marcelo Kunrath Silva (2001: 159) cita como exemplo de “construção por cima” o Conselho Popular das Ilhas, criado diretamente pela administração, mas que não consegue consolidar-se.

início de discussão (Fedozzi, 2000; Kunrath Silva, 2001). União de Vilas da Grande Cruzeiro, Conselho de Lutas da Restinga, Articulação Movimento Popular da Zona Leste, Conselho Popular da Zona Norte, União de Vilas da Lomba do Pinheiro e Conselho de Associações da Grande Glória<sup>30</sup>. Através da intervenção destas seis entidades no processo, a prefeitura aceita realizar uma segunda rodada de assembléias, antes da plenária final que integrará o conjunto das regiões e de seus representantes.

Novas plenárias regionais acontecem entre os dias 11 e 15 de setembro. De 720 participantes na rodada de agosto, o número sobe agora aumenta para 900, contabilizando todas as 16 regiões<sup>31</sup>. Com assembléias desta vez organizadas pelas próprias articulações regionais, os técnicos da prefeitura são recebidos enquanto convidados. Ouvidas suas informações e projetos, o plenário encarrega-se de aprovar uma hierarquização das demandas. Os representantes da prefeitura procuram influir para que as áreas de maior carência e organização popular sejam atendidas de forma prioritária. A discussão sobre as formas de aumento da arrecadação da prefeitura, assim como redução de despesas, é encaminhada em seguida. A administração quer deixar claro que, sem mais recursos, nada daquilo que estava-se a discutir poderia sair do papel<sup>32</sup>. Por fim, os presentes em cada assembléia elegem um representante por região – a integrar o Conselho de Representantes municipal – e delegados regionais, na proporção de um a cada dez pessoas presentes à assembléia.

Mais de 250 entidades participam das duas rodadas, basicamente encaminhando demandas na presença do prefeito e seus assessores. Ao fim, costura-se um Plano de Obras para o ano seguinte, que é entregue à Câmara de Vereadores no final de setembro. Visto as limitações para uma interferência maior e mais qualificada do movimento comunitário, Sérgio Baieler apropriadamente chamou a todo este processo do primeiro ano de uma “imensa pesquisa participante”.

---

30 Entre 1988 e 1989 cresce o número articulações intervilas: além das já existentes na Cruzeiro (desde 1979), na Glória (1984) e na Zona Norte (1987), neste início de gestão são criadas articulações na Zona Leste, na Lomba do Pinheiro e na Restinga. Até o final do ano outros dois Conselhos Populares se organizam, o do Eixo da Baltazar e o do Partenon.

31 No anexo 3 apresentamos três quadros para uma apreciação numérica do envolvimento comunitário no Orçamento Participativo entre 1989 e 1992.

32 Ao que resgatamos a proposta da Uampa, de 1986, de um mutirão comunitário para aumentar a receita, taxar empresários e encaminhar uma reforma tributária (p. 60). O movimento comunitário não terá a menor dificuldade para compreender esta condição indicada pela administração municipal.

Destaca-se a participação em três regiões durante a segunda rodada: Centro-Sul, Leste e Partenon. Mobilizando, respectivamente, 190, 150 e 120 pessoas, o mesmo não ocorreu com as outras cinco regiões com tradição comunitária. Na Zona Norte, por exemplo, que mobilizou apenas 40 pessoas, um dos problemas teria sido a “falta de disponibilidade das lideranças” (Fase, *Uma avaliação inicial do processo de discussão do orçamento*. Setembro, 1989). A participação nas 16 regiões – com diferentes perfis de renda<sup>33</sup> e histórico de mobilizações comunitárias –, foi motivada por distintas questões. A Leste, por exemplo, uma região considerada de renda alta, aproveitou as assembleias de discussão do orçamento municipal para rearticular seu movimento de vilas. A região Centro-Sul, de renda média alta, e a Extremo-Sul, de renda baixa, mobilizaram mais na perspectiva de incidir sobre a definição dos investimentos municipais do próximo ano (idem). Além da Zona Norte, as outras regiões com um histórico de mobilizações e articulação política que tiveram reuniões com reduzida participação foram a Cruzeiro, a Glória, a Humaitá-Navegantes e a Lomba do Pinheiro – 60 pessoas nas duas primeiras e somente 20 nas outras duas<sup>34</sup>.

Na Zona Leste, três associações (Bom Jesus, Vila Jardim e Vila Tijuca) decidem pela formação de uma União de Vilas. Em pouco tempo, outras duas vilas se integram (Vila Brasília e Ipê I), e, até o final da gestão de Olívio, a totalidade das entidades da região irá se integrar na entidade. O mesmo acontece em outras regiões. Aos poucos o associativismo e suas articulações vão crescendo em torno das plenárias de discussão do orçamento municipal.

Com cerca de 98% do orçamento dos primeiros meses de 1989 comprometido com o funcionalismo, a prefeitura dirige grande parte de suas atenções para a reformulação dos tributos municipais IPTU e ISSQN. Com o lema “Quem tem mais paga mais”, lidera uma campanha na cidade e mobiliza o

---

33 Apresentamos no Anexo 4 um quadro da cidade onde podemos apreender a relação entre faixa de renda e distribuição de obras através OP (o que é uma boa medida da participação de cada região).

34 Rebecca Abers defende a tese de inversão da mobilização comunitária: aquelas regiões com menor tradição de lutas teriam, no curso de seis anos de OP, tornado-se as mais mobilizadas. Os números com que ela trabalha batem com os nossos (o que não ocorre com os da Ong Cidade, também incluídos no Anexo 3). Concordamos parcialmente com a tese, divergindo da seleção feita das seis regiões de maior tradição comunitária, que deixa de fora três que consideramos importantes neste item (Humaitá-Navegantes, Lomba do Pinheiro e Leste) e inclui a Extremo-Sul. Também divergimos da dicotomia sugerida entre clientelismo e cooperação, que silencia sobre a história do movimento anterior ao governo da Frente Popular. Cf. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. Cadernos da CIDADE, nº 7, v. 5, maio de 2000.

movimento comunitário para a aprovação do imposto progressivo na Câmara de Vereadores, com sucesso<sup>35</sup>. Os efeitos começariam a surtir em 1990: se no primeiro ano apenas 3,6% do total da receita ficou implicado nos investimentos debatidos de forma participativa, no segundo este índice subiria para 10,22%.

Passados nove anos, Olívio apresenta assim as dificuldades iniciais para o cumprimento das demandas populares:

Nós herdamos uma batata quente. As primeiras assembléias convocadas nos *seis setores com que a cidade contava na época* [na verdade, cinco regiões, e seis articulações regionais], se esvaziaram ao cabo de alguns meses, porque não podíamos dar as respostas às demandas mais urgentes. Nós decidimos então parar de nos lamentar, fazer um inventário de nossos recursos em matéria de pessoal e material para atender às urgências mais gritantes, discutir as receitas fiscais, saber o quê custa quanto, etc. Nós começamos em seguida a estabelecer coletivamente prioridades, fixar critérios de atribuição dos investimentos públicos... (De Olho no Orçamento, Ano 4, nº 7, setembro de 1998).

A Fase, que durante o ano manteve um “fórum de reflexão permanente sobre a questão da Participação Popular na Gestão da Cidade”, realiza um encontro de avaliação no dia 25 de setembro, com a participação de lideranças comunitárias da Zona Norte, Cruzeiro, Glória, Leste, Vila Nova, Lomba do Pinheiro e Partenon. Em documento-síntese do encontro, destacam-se as considerações sobre o impacto do processo junto às articulações regionais, como o empenho de algumas lideranças da Zona Leste que entenderam “que este poderia contribuir na rearticulação do fórum de entidades da região e, nesse sentido, fizeram um intenso trabalho de mobilização do conjunto das entidades da região, bem como das bases de suas organizações”. Quanto ao processo de discussão do orçamento e suas debilidades, o entendimento foi que

(...) *não se conseguiu* fazer com que a discussão ocorresse de modo a permitir *uma apropriação e participação do movimento* na definição da proposta.

O objetivo da Administração Popular com essa discussão (contribuir para o *avanço do movimento em termos de conscientização e organização*), não ficou claro para o Movimento por um problema de condução e organização do processo. (...) O problema central do processo foi de direção, ou seja, de condução, considerando que a Administração tem um papel decisivo por deter as informações e o conhecimento da questão orçamentária e também, pelo estágio do Movimento popular que não tem nenhuma experiência anterior de luta ou discussão a esse nível. Assim, o processo

---

35 Algumas comunidades saem na frente sinalizando a necessidade de uma receita pública maior. É o caso da União de Vilas da Lomba do Pinheiro. Em carta assinada a 25 de agosto pelo seu coordenador, Diego Lopez, a entidade “se propõe a lutar junto com o Poder Público para a obtenção dos recursos para o seu atendimento”.

foi conduzido com base numa determinada compreensão quanto ao significado e possibilidades da participação popular, ou seja, *a participação popular como informação e consulta para a melhor definição e implementação de políticas e como um instrumento que pode assegurar o respaldo popular à implementação de propostas da Administração.* (...) avaliamos que a programação prevista inicialmente, bem como a forma como foi conduzida a discussão, *não expressa uma preocupação clara de construção de processos de interferência popular na formulação e definição de políticas* no sentido do fortalecimento da organização e educação popular. (trechos do relatório final da reunião realizada a 25 de setembro de 1989 entre associações de moradores, articulações regionais e a Ong Fase-PoA. FASE, *Uma avaliação inicial do processo de discussão do orçamento*, setembro 1989. Grifos meus.)

Se para a prefeitura o mais imediato era pôr as comunidades na luta pelo aumento da receita, reconhece-se porém uma debilidade por parte do movimento comunitário, sobretudo na “falta de uma direção municipal com capacidade de organizar a mobilização e a necessária articulação do movimento para ocupar os espaços de participação e qualificar a discussão”. Sem citar o nome da Uampa, fica evidente uma crítica à entidade que, desmobilizada, contando com a baixíssima participação de seus diretores, não acompanha o processo na mesma medida em que o fazem algumas articulações regionais.

Mesmo assim, não se pode em absoluto dizer que a Uampa tenha ficado à margem do processo. Ainda em setembro, representantes das articulações regionais se reúnem na Uampa e elaboram uma carta para o prefeito onde reafirmam seu apoio à reforma tributária proposta pelo executivo, mas solicitam (e condicionam este apoio a) uma participação efetiva das comunidades organizadas na elaboração do orçamento.

São duas as posições encontradas no movimento comunitário deste período. De um lado, uma parcela significativa de lideranças comunitárias que percebem um outro momento colocado para comunidades historicamente desassistidas. Os espaços de participação propostos pela prefeitura, como o Orçamento Participativo, o fórum popular do carnaval, os seminários, os conselhos setoriais e outros canais, soam mais produtivos do que as ruas, as barricadas, as formas clássicas de pressão e reivindicação. Cria-se um sentimento em algumas lideranças de que é possível, e desejável, que o movimento comece a pensar políticas concretas para o Estado, a serem apresentadas de forma independente naqueles espaços que se estavam abrindo.

De outro lado, há um sem número de críticas contundentes à administração circulando nos espaços do movimento, sobretudo a partir dos próprios militantes comunitários petistas (Kunrath Silva, 2001: 170). São estes o que mais reclamam por maior consideração ao trabalho de mobilização popular que vem sendo realizado junto aos espaços de participação propostos pela própria prefeitura.

Tenho claro, e isso é consenso no próprio balanço da Administração Popular, que não conseguimos quebrar, ou ao menos assentar os fundamentos para romper com a lógica da gestão da coisa pública, criando espaços para oportunizar a incidência do movimento popular sobre a discussão e definição das políticas da Administração Popular, superando seu caráter reivindicatório, sua dispersão e fragmentação, no rumo da superação de sua relação de alienação frente ao Estado. (Gass, W. B., “Conselhos Populares – O Governo do Povo” in Revista da Secretaria Comunitária do PT de Porto Alegre, abril/1990, pág. 15)

E em abril mesmo tem início uma reformulação total das estratégias de governo da administração municipal. Forma-se uma comissão para estudar a proposta de uma reforma administrativa, de onde sai o documento *A Hora das Definições Estratégicas*. A política de participação é apresentada em três eixos: criação dos conselhos municipais, estímulo às articulações regionais via conselhos municipais (visando a formação dos conselhos populares) e criação do Fórum da Participação Popular para discutir e acompanhar o orçamento<sup>36</sup>.

A participação das articulações regionais nos conselhos setoriais da prefeitura não produzirá grande repercussão, muito menos estimulará a formação dos conselhos populares – tais como a esquerda petista imaginava, enquanto espaços de articulação de um poder popular paralelo. Toda a atenção do Executivo e das articulações do movimento comunitário voltar-se-ão cada vez mais para o processo do orçamento. E para centralizar suas ações e acabar com o corporativismo das secretarias, a prefeitura cria duas estruturas internas, a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e o Gabinete de Planejamento (Gaplan), ambos diretamente vinculados ao Gabinete do Prefeito e direcionados ao processo de orçamentação participativa. Enquanto à CRC caberá estimular e assessorar a participação popular nas assembleias regionais, com o Gaplan fica a tarefa de centralizar e disponibilizar todas as informações referentes ao orçamento municipal.

---

36 Este Fórum acaba sendo apenas um novo nome para o Conselho de Representantes constituído em 1989. Ao fim do ano, tem-se um nome definitivo: Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, ou simplesmente, Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Preocupada com a qualidade da intervenção do movimento comunitário na discussão do orçamento, a Fase produz em abril de 1990, como contribuição ao IV Congresso da Uampa, o documento intitulado “Movimento comunitário no contexto atual – uma contribuição ao debate”. O tom é de ceticismo diante da falta de definições: “Observa-se hoje que há um certo cansaço e até uma descrença, entre as lideranças, quanto a este tipo de prática. E há uma tendência a se ver como alternativa a volta ao método utilizado no período anterior”. Ou seja, a mobilização popular para o enfrentamento político, o que poderia significar uma solução para o desgaste das lideranças comunitárias que a participação vinha provocando.

Para este congresso o PT opta por montar uma chapa própria. Mas, acusada de ser a “chapa da administração” – para o desgosto de seus integrantes – , os petistas novamente conseguem ocupar a maioria dos cargos sem no entanto conseguir a presidência da entidade, que continuará com Guarnieri. Pela sua divisão, mas também lembrando o ocorrido no último congresso, os delegados presentes vão se sobrepor mais um vez às intenções dos partidos e forçar uma unidade das forças políticas com atuação no movimento comunitário. A diretoria eleita vai do PT ao PMDB, passando pelo PDT, PCdoB, PSB e duas lideranças identificadas com a esquerda mas fora dos partidos.

Nas resoluções do congresso, o ponto “Caráter e papel do movimento comunitário” apresenta como primeira consideração a necessidade do movimento ter “seu projeto próprio, no que se refere às políticas das Administrações Públicas, (...) buscando sempre a democratização do Estado”, o que pode ser entendido enquanto apoio às iniciativas participacionistas da prefeitura – com a preocupação, porém, do movimento não se diluir nelas, pensando e apresentando alternativas de forma independente.

E mais uma vez levanta-se o problema de haver poucos diretores trabalhando pela entidade. Os delegados apontam para a necessidade de uma reformulação de sua estrutura, o que ficará posto para o V Congresso Municipal Extraordinário da Uampa, a se realizar no próximo ano<sup>37</sup>.

É exigida uma explicação da prefeitura sobre o não cumprimento das prioridades elencadas pelas comunidades na discussão do orçamento deste ano. Com relação a este problema, a Uampa quer também “orientar suas filiadas

---

37 O V Congresso, porém, realizar-se-á apenas em outubro de 1993.

e desenvolver ações concretas para garantir uma intervenção efetiva do Movimento Comunitário na discussão do orçamento municipal”.

Politicamente, a Uampa exige uma postura classista da Administração Popular, que rompa com a lógica dominante do sistema e não se deixe levar sobre as pressões do empresariado. Este é o espírito das resoluções do IV Congresso, refletindo uma influência do Grupo Unidade Socialista (de Guarnieri) e do Partido Comunista do Brasil. Luciano Fedozzi avalia que a Uampa estaria assumindo uma postura de oposição ao governo municipal, e assim teria contribuído para aumentar o fosso entre a entidade e as associações de moradores. Sem encontrar motivação ou espaço de atuação na entidade, incorporando-se à máquina administrativa e aos espaços do Orçamento Participativo e do COP, os dirigentes petistas mais uma vez não assumem suas posições na Uampa.

Quando tem início o processo de discussão do Orçamento-Programa para 1991, o termo *orçamento participativo* começa a circular nas plenárias. Visando não repetir a simples coleta de demandas do primeiro ano, e sabendo que isto apenas faria aumentar o montante de obras decididas de forma participativa e não realizadas, a prefeitura propõe a concentração dos investimentos em três regiões de carência máxima da cidade. Outro critério, acrescido ao processo de hierarquização dos investimentos, é o de importância da obra para o conjunto da cidade. Ao mesmo tempo, este aparece como mecanismo para aproximar demandas entre as comunidades e responder às críticas de que a prefeitura era incapaz de grandes obras.

Mesmo com mais recursos disponíveis, graças à aprovação da reforma tributária, este é o momento de mais baixa popularidade da prefeitura. O Datafolha, em julho, divulga 10% de aprovação e 55% de desaprovação da performance do governo municipal. É também o ano de menor participação comunitária nas discussões do orçamento.

Enquanto isso, o legislativo brilha. Em discussão na Câmara Municipal do final do ano anterior até outubro de 1990, quando é aprovado seu texto definitivo, a Lei Orgânica do Município é considerada um marco na definição dos rumos da participação popular junto à prefeitura. Para acompanhar as discussões na Câmara, Paulo Guarnieri é eleito coordenador do Fórum de Entidades de forma unânime pelas 130 presentes – dentre elas Fase, Fracab, Sindicato dos Artesãos, Associação de Professores Municipais, Associação

Gaúcha de Proteção do Meio Ambiente. Muitas propostas do Fórum de Entidades são acolhidas no texto final da lei, como o direito real de uso do solo para pessoas que ocupam terras públicas no município, a desapropriação de terra para o cumprimento da função social da propriedade. O texto aprovado supera a confusão gerada pelo governo Collares e pela lei 195/88 entre conselhos municipais e populares. Os primeiros são órgãos do poder público municipal, abertos à participação popular; os conselhos populares são, por definição, entidades de articulação próprias da sociedade civil.

A dedicação da entidade municipal a este processo não significa uma postura de privilégio às instâncias legislativas e afastamento das vilas. Mas reflete a preocupação de um setor do movimento em ficar refém das intenções do executivo, nem sempre claras ou continuadas.

Neste mesmo período o grupo dirigente da prefeitura está às voltas com uma reforma administrativa. Os objetivos centrais visam a centralização operacional, que ao fim se impõe contra projetos particulares cultivados nas secretarias. Luciano Fedozzi, coordenador de planejamento estratégico e investimentos e um dos mentores da reforma, redige um documento onde propõe “uma nova norma que possibilite a real participação democrática no executivo e provoque a organização autônoma das massas” (Fedozzi, 1990: 1). Esta nova norma/lei deveria permitir o acesso da sociedade civil às decisões globais da administração, “de forma a não submeter o movimento popular à lógica fragmentada e aos métodos burocratizados da máquina pública” (1990: 2). Quanto aos conselhos populares, Fedozzi acha que a eleição de representantes regionais para os conselhos municipais deve servir de gancho e estimular a organização comunitária nas regiões. As articulações regionais deveriam ser incentivadas visando a constituição dos conselhos.

Pela Lei Orgânica aprovada na Câmara, os conselhos populares devem se formar a partir de entidades representativas constituídas numa determinada região da cidade. Aos conselhos populares deveria ser garantida a participação na discussão e elaboração de políticas municipais em cada uma das respectivas regiões. Prevendo problemas quanto a uma fragmentação regional, Luciano Fedozzi, em sua proposta, defende a criação de um Fórum de Participação Popular, formado pelo conjunto de todos os membros componentes dos conselhos municipais/setoriais.

É, porém, em 1991 – ano em que a sede da prefeitura sofre uma ocupação de algo em torno de mil manifestantes comunitários a reclamarem do atraso das obras do Orçamento Participativo – que se dá uma virada no encaminhamento da participação pela prefeitura. Tanto a partir da pressão comunitária quanto da reformulação dos impostos, os recursos disponíveis para a conquista de novos investimentos neste terceiro ano quase duplicam. O montante de recursos do orçamento debatido por delegados e conselheiros atinge a 18,2% do total das receitas do município. Já o número de entidades participantes, 503 no total, não aumenta na mesma proporção que a do ano anterior, somente 7,7%, enquanto que o número de participantes individuais mais que triplica, passando a 3.694 pessoas presentes entre a primeira e a segunda rodada.

A idéia defendida por Luciano Fedozzi de um Fórum do Orçamento é praticamente invertida: cada uma das 16 regiões constituirá um Fórum Regional do Orçamento Participativo (Frop), a reunir-se mensalmente. De forma planejada ou não, o fato é que estes fóruns vão tomando o lugar que vinha sendo ocupado pelas chamadas reuniões intermediárias, onde, sem a participação de assessores da prefeitura, as associações de uma região esforçavam-se por construir consensos e garantir uma participação mais orgânica e representativa nas plenárias do orçamento. Foi uma forma também de garantir o que fazer ao corpo de delegados eleitos a cada ano na primeira rodada, de forma a acompanharem mais de perto a atuação dos conselheiros de cada região.

Em maio a administração tem de enfrentar uma greve dos municipais que dura 17 dias. Alegando que o aumento pleiteado de 53,73% implicaria na alteração das despesas para investimentos, o impasse é transferido para o COP, com a presença de representantes do Simpa. Os conselheiros reconhecem a justiça da reivindicação, mas posicionam-se para que a despesa com pessoal não ultrapasse 75% da receita do município (*Jornal Zero Hora*, Porto Alegre, 17 de maio de 1991, p. 59, citado por Fedozzi, 2000: 143).

Além dos quatro critérios definidos no ano anterior, acrescenta-se o de população total da região, a ser contabilizado com peso um. A concentração de recursos em algumas regiões é abandonada. As regiões não priorizadas em 1990 forçam para uma distribuição mais igualitária dos recursos, de forma que os recursos sejam investidos de acordo com a pontuação obtida no processo.

Com reuniões semanais, o COP vai constituindo-se enquanto espaço privilegiado de interlocução da prefeitura com as regiões. Como vimos acima, uma das preocupações das articulações regionais e da Fase é a ausência de uma coordenação do movimento em nível municipal. Mesmo não votando, a administração coordena todos os passos dentro do COP. Além disso, ainda que formado por representantes de todas as regiões, militantes experimentados das lutas comunitárias, este espaço é voltado exclusivamente para o Orçamento Participativo, o que por si só demanda muita atenção e trabalho, observando sempre as demandas elencadas nas assembléias regionais – sob o risco dos delegados do Frop encaminharem a substituição do conselheiro. Aos conselheiros cabem as tarefas de representar sua região no conselho; manter sua região informada das discussões neste fórum e debater com elas demandas prioritárias; e comparecer às reuniões do Conselho Popular da região (PMPA, *Boletim do Orçamento Participativo*. Número 1, setembro de 1991).

Note-se a preocupação constante com os Conselhos Populares. Este é um espaço privilegiado para o historiador, quando “alguma coisa às vezes acontece na medida em que as palavras não correspondem às coisas, em que indivíduos e grupos discutem por causa de nomes (...) que ‘não tem relação’ com nenhuma realidade social” (Rancière, 1991: 137). A recorrência aos conselhos parece ser uma forma da prefeitura não se indispor com a experiência acumulada do movimento comunitário em defender sua autonomia e responder às críticas da Uampa. Sérgio Baierle aponta para a grande dificuldades das redes locais de entidades e pessoas – estas mesmas que empreenderam a constituição das articulações regionais e dos conselhos populares – “em mover-se ou articular-se para além das pautas possíveis” da administração municipal (1998: 19). Os espaços do OP, sobretudo as reuniões do Frop, passam a se confundir com aquelas de articulação dos Conselhos Populares.

Nesta mesma proporção em que a discussão do orçamento é afunilada nestes espaços, a Uampa vai sendo afastada e se afastando do processo. Órfã das lideranças petistas que novamente abandonaram seus cargos de direção na entidade, órfã das regiões em que possui menor inserção política, acusada de ser uma entidade burocrática, formal e monopolizadora da representação, a Uampa cada vez mais é uma entidade *geral*, engajada nas lutas comuns dos movimentos populares e tensionando o processo do Orçamento Participativo exclusivamente por fora.

Em julho de 1992, porém, uma das reivindicações da Uampa será encampada pelo COP. Diante da preocupação com a possibilidade do grupo dirigente municipal não reeleger-se em outubro, aprova-se um Projeto de Lei de Iniciativa Popular para institucionalizar o Orçamento Participativo, que recebe o apoio da administração. Para sua aprovação pela Câmara, deveriam ser recolhidas em torno de 42 mil assinaturas (5% dos eleitores da capital). Mas, pelo menos até outubro, o COP obtém apenas 12 mil. Para Fedozzi, a campanha eleitoral de Tarso Genro – que apresentava o tema da regulamentação do OP – acabou centralizando a atenção das lideranças comunitárias (2000: 142). No ano seguinte, contrariando muitas lideranças comunitárias, o executivo abandonará a idéia de legalização do Orçamento Participativo. Os principais argumentos são os riscos de uma burocratização normativa e a voracidade com que os vereadores da oposição atacariam o processo, reduzindo o montante discutido de forma participativa ou conquistando um direito maior de influir na destinação orçamentária do que aquele definido pelo processo constituinte de 1990.

Após a virada de 1991, no quarto ano desta primeira gestão municipal do PT tem-se a consolidação da fórmula do OP. O aumento de 13,72% no número de entidades participantes (de 503 para 572) mostra que há uma repetição da tendência do ano anterior: o número de participantes individuais aumenta numa proporção muitíssimo maior, agora de 106%. O fato mais importante, porém, é a adoção, por sugestão do executivo, de um Regimento Interno pelo COP, contendo os mesmos princípios definidos no projeto de regulamentação do OP.

Na época, a grande divergência apresentada pela Uampa contra o processo do Orçamento Participativo, é a abertura à participação individual nas plenárias. Mas, ao contrário do que se possa pensar, tal situação não produziu diminuição alguma do associativismo. Muitas vezes as decisões nas plenárias são homologações de reuniões anteriores entre lideranças comunitárias. Quase sempre os conselheiros e delegados do Orçamento Participativo são pessoas pertencentes a associações, com experiência anterior no movimento comunitário. Esta participação organizada fica, porém, invariavelmente conformada aos espaços da discussão e implementação orçamentária, novo ápice do poder de influência do movimento comunitário, máxima realização de seus sujeitos<sup>38</sup>.

---

38 que são reeleitos diversas vezes ao longo dos 16 anos seguidos de Frente Popular na prefeitura da cidade. A crescente complexidade do processo de seleção e

É um espaço que a prefeitura usa tanto a favor de demandas historicamente represadas e sistematicamente adiadas, como usa contra velhos amigos do poder.

Em 1992 o próprio Bispo metropolitano procurou o prefeito para solicitar a abertura de vias para a construção de um santuário na Glória. Olívio sugeriu que ele comparecesse numa reunião do Conselho Popular da Glória. O Bispo foi e reconheceu a necessidade de reconstruir coletivamente a proposta do empreendimento (Baierle, De Olho no Orçamento, n.º 6, abril de 1998).

E o próprio Baierle, porém, recorda que “quem participou das primeiras reuniões do COP, lá no início dos anos 90, lembra que os conselheiros quase não falavam, que havia uma defasagem de informações muito grande entre o setor governo e os conselheiros das vilas populares (idem). Luciano Fedozzi, que acompanhou o processo por dentro, localiza o momento de uma virada nesta relação desigual entre movimento comunitário e prefeitura, quando as lideranças conseguiram impor sua voz ao processo. Em 1992, com uma certa uniformidade nas assembleias regionais do OP, após orientações e esclarecimentos dos representantes do executivo, abre-se espaço para dez intervenções, três minutos cada. As pessoas presentes poderiam se manifestar antes de o prefeito o fazer, e antes da eleição dos novos conselheiros e delegados, o que sempre levava muito tempo. Também tinham direito assegurado à intervir neste início de plenária os dois conselheiros eleitos no ano anterior, oportunidade que geralmente usam para prestar contas de seus mandatos.

Embora o conteúdo e a forma dos pronunciamentos terem sido variados, esse momento marcou claramente a *virada* na qualidade das relações entre o governo e as comunidades, comparativamente aos anos anteriores, em especial quanto a 1990. Dessa vez, em que pese ter havido eventuais críticas por causa do atraso ou a não realização de obras previstas nos planos de investimentos anteriores, a relação das comunidades com a AP não foi de confronto ou de acirramento dos ânimos. Ao contrário do clima tenso e adverso, *a grande maioria das intervenções* além de destacar as principais demandas que deveriam ser contempladas na visão do orador, ou de criticar os poucos recursos municipais para investimentos, *eram elogiosas e, por vezes, entusiastas do sistema do OP* (Fedozzi, 2001: 147-148. Grifos meus).

No fluxo desta nova relação entre lideranças e prefeitura, foi visto com bons olhos a criação da figura dos Coordenadores Regionais do Orçamento

---

hierarquização das demandas regionais não pode ser subestimada enquanto fator de compreensão desta especialização dos conselheiros. Mesmo com o Regimento Interno

Participativo (Crops). Indicados pela prefeitura, cada um deles ficará responsável por manter um elo permanente entre representantes comunitários e gabinete do prefeito. Tanto os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo quanto estes novos coordenadores criam uma maior previsibilidade no processo, asseguram ainda mais que os sujeitos participantes formulem suas demandas nos espaços e sob a orientação do executivo municipal.

Em 18 de agosto toma posse o novo Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento/Conselho do Orçamento Participativo (COP). Até 22 de dezembro serão de duas a três reuniões semanais, conduzidas pela CRC e pelo Gaplan. Após o envio da proposta orçamentária – o chamado Projeto de Lei do Orçamento, indicação dos créditos sem detalhamento pormenorizado de como e onde virão a ser utilizados – , o que se dá sempre no fim de setembro, o COP especifica as obras a serem incluídas no Plano de Investimentos. Neste ano os representantes do executivo estimaram uma redução de 7% dos recursos para investimentos, em comparação com o ano anterior – de 18,2% para 10% do total das receitas. O motivo de tal redução deveu-se à previsão do aumento nos gastos com o custeio dos serviços.

A próxima fase do COP é reunir-se com vários secretários municipais, inclusive visitando algumas secretarias para conhecerem seu funcionamento e discutirem a implementação das obras previstas. Fruto dessas visitas, os dois representantes do Partenon, Eduíno de Matos e Jussara Silva, redigem em outubro um manifesto endereçado à Secretaria Municipal de Administração criticando o excesso de burocracia e defendendo uma reforma administrativa (Fedozzi, 2000: 154).

Nesta mesma época, período de definição da distribuição dos recursos entre as regiões, o COP acaba aprovando na íntegra a proposta do governo, apoiando a metodologia dos pesos e áreas de investimento hierarquizadas em cada região. No fim, o Plano de Investimentos para 1993 constou de 410 ações da prefeitura, com 200 novas obras distribuídas pelas regiões.

As eleições municipais de 1992 são muito mais tranquilas que a anterior para a Frente Popular. Somando-se os votos dos candidatos derrotados no primeiro turno – Mercedes Rodrigues (PSDB), Jarbas Lima (PDS), Valdir Fraga (PTB) e Carlos Araújo (PDT) – , o resultado é pouco mais de 190 mil votos, enquanto que o segundo colocado, César Schirmer (PMDB), atinge 120.114, e

---

do COP proibindo duas reeleições consecutivas para o conselho, passada uma gestão

Tarso Genro 307.145 votos. Os votos do primeiro turno se distribuirão no segundo sem alterar a liderança de Tarso.

A popularidade da administração municipal bate recordes. Se em janeiro o Datafolha tinha avaliado 38% de aprovação contra 22% de desaprovação a Olívio, em dezembro a Coordenação de Comunicação Social da prefeitura calcula 61% de aprovação. Na campanha, Tarso Genro apresenta o Orçamento Participativo como uma das principais realizações da última gestão. Mas o candidato também promete aprofundar o diálogo com o empresariado, e investir em obras para as camadas médias<sup>39</sup>.

Do ponto de vista do eleitorado, as pesquisas indicam que o principal capital político da gestão Olívio foi, disparado, a melhoria dos transportes públicos. Quanto à inversão de prioridades perseguida pelo grupo dirigente desde a campanha de 1988, cabe destacar o envolvimento de uma parcela significativa da população de baixa renda da cidade, conquistado através do Orçamento Participativo, que envolveu a quase totalidade das entidades comunitárias, número que chega a 1992 girando em torno de 600 (Fedozzi, 2000: 165). O dobro do início da gestão.

Mas cria-se então um estigma na cidade. Na discussão participativa do orçamento, a imagem das lideranças comunitárias – a maior parte formada de trabalhadores pobres e favelados – passa a ser diretamente associada à prefeitura.

(...) se as obras acontecem o movimento popular fica acreditado, portanto depende também que a prefeitura garanta as obras (Eglis Gliberto Debus, Associação Comunitária Jardim Cascata, Jobim, 2000: 49).

As gestões seguintes da Frente Popular lutarão sem tréguas para atrair outros segmentos e classes sociais para o Orçamento Participativo. É o caso da criação, em 1994, das Plenárias Temáticas no processo, com seus delegados e conselheiros que pensam políticas setoriais para a cidade como um todo, e também a possibilidade criada em 2001 do cidadão porto-alegrense enviar sugestões de obras e serviços via internet.

Em reunião do COP, a novembro de 1993, o conselheiro Joelci, da Zona Norte, lamenta que “muitos acusam que os representantes [das regiões] estão a

---

muitos conselheiros voltam a se candidatar para o *cargo*, e ganham.

39 Nestas eleições, mesmo perdendo em São Paulo, o PT elege quatro prefeitos de capitais, todos eles pertencentes aos setores da direita partidária.

serviço da Administração Popular e não entendem que é importante estarem informados”, ao que a conselheira Nice acrescenta a sua avaliação, de que

na primeira administração o movimento comunitário se envolveu e a segunda estimulou a participação, mas o trabalho que foi construído com as mãos essa administração está desmanchando com os pés. Principalmente a regularização fundiária que não disse a que veio. *As lideranças estão desgastadas pois não dá mais pra defender a administração nas vilas* (ata da reunião do COP, 4/11/1993. Grifos meus).

Do ponto de vista das lideranças comunitárias, uma solução para se evitar este desgaste e ao mesmo tempo estabelecer uma margem de independência, ao que tudo indica, é a defesa convicta do apartidarismo, acompanhada da justificação de uma *política comunitária*, sempre acima dos interesses particulares dos partidos.

Embora a gente tenha que ser política, eu entendo que *é mais importante a política comunitária*, os *partidos* sempre passam pelo *governo*. No período que atuei junto ao movimento comunitário já passaram mais de três partidos pelo governo municipal, no entanto, eu acredito mais é na política comunitária porque esta é permanente (Leda Matos Ferreira, Associação Comunitária N. Sra. da Glória, Jobim, 2000: 124. Grifos meus).

Ou seja, os partidos passam como os governos, o movimento comunitário, os bairros populares, as lideranças realmente comprometidas com a melhoria das condições de sua comunidade, estes são permanentes. Sobre eles não pesam as divergências e as contradições que dominam o jogo dos partidos e dos políticos profissionais. O movimento comunitário já não tem adversários, só precisa ser consciente dos problemas gerais do país, do estado e do município, saber que não poderá conquistar tudo que almeja de uma só vez, mas que é imprescindível seguir trabalhando pela comunidade.

Eu acho que cada pessoa pode ter o seu partido político, isso é algo natural, é como torcer para um time de futebol, porém dentro do Conselho Popular da Glória, ou mesmo na associação é preferível que as pessoas não misturassem. (...) o interesse da comunidade abafa qualquer política partidária que se queira fazer no Conselho Popular ou mesmo na associação (Enilson “Toco” da Silva, AM do Parque Belém, in Jobim, 2000: 59).

Nós temos uma gama variada de opções partidárias entre os participantes do movimento popular, mas as bandeiras partidárias são deixadas de lado quando se trabalha para a comunidade. No meu modo de entender, todas as lideranças trabalham juntas pela comunidade, por isso os partidos são invocados somente na hora da eleição (Julio Euredi da Silva, Associação Comunitária do Alto da Embratel, ex-conselheiro do OP, in Jobim, 2000: 111).

Muitas lideranças apontam o sistema social e econômico como o responsável pelos problemas vivenciados pelos moradores das vilas, vêem que a tarefa da organização popular é ajudar numa conscientização que vá para além dos efeitos. A reverberação do trabalho de direção política da esquerda não desaparece, assim como não parece haver ingenuidade ou conservadorismo quando os partidos são espezinhados. A prática e o discurso da política não somem. É a função tradicional dos partidos no espaço do movimento comunitário que some. E, ainda assim quando não some por completo, já se buscam outras medidas para que este *problema* seja resolvido.

Ninguém dentro do Conselho Popular tem alguma espécie de privilégio ou prioridade por ser deste ou daquele partido. Nós evitamos discutir *política partidária* no recinto das reuniões do movimento comunitário, nós discutimos é a *política comunitária*, alguns companheiros passaram a utilizar de broches de partidos, nós *estamos procurando eliminar este tipo de prática*, pois *queremos uma convivência no Conselho sem a interferência das opções partidárias de cada um*. Nós temos que nos concentrar na política comunitária, independente de quais os partidos os cidadãos pertençam (Jorge Luiz Alvez Ribeiro, motorista de ônibus, delegado do OP - conselho temático de transportes, in Jobim, 2000: 93. Grifos meus).

Os partidos, que apareciam enquanto meio de se ampliar horizontes para além da falta d'água de ontem e do despejo da semana que vem, que ajudaram a pôr em contato umas vilas com as outras, estas com aquelas lutas, soluções populares com inquietações subversivas... os partidos acabaram encerrados na imagem das opções menores, deste ou daquele, *de cada um*. Fica a pergunta sobre em que medida a administração municipal conseguiu desvincular-se da imagem de partido. Nestes dezesseis anos à frente da política de participação popular, cujos quatro primeiros tentamos apresentar, pode ter colaborado para transformar o senso crítico da direção petista no movimento comunitário em senso comum da Administração Popular/Orçamento Participativo.

Atualizando um questionamento levantado e abandonado lá atrás, no Congresso da Uampa de 1988 – qual será o melhor meio para dirigir o movimento comunitário: partido, federação ou centro de assessoria? – percebemos que, com a falta de apoio aos partidos e a desmobilização do movimento federativo, restam as políticas de assistência popular, fenômeno intensificado nos anos noventa através das Ongs e mesmo de algumas associações comunitárias, que passaram a trabalhar com a perspectiva de fomentar processos de desenvolvimento econômico e social. Com a diferença de

que não recebem financiamento externo ou governamental, somente o apoio e a satisfação da comunidade.

Eu entendo que a liderança comunitária é aquela que larga tudo e assume quase que o papel do Estado para ajudar a sua comunidade. Nos dias atuais, não é fácil realizar este trabalho, o indivíduo que se propõe a isto arca com muitas responsabilidades, existe uma pressão constante por parte da comunidade. (...) as associações estão mudando os seus objetivos não porque querem, mas devido à necessidade. A associação antes era um lugar em que tu reunia as pessoas para discutir e encontrar soluções para os problemas da vila, atualmente, ela tem que se voltar para o atendimento social. (...) Esse é um conselho que começou somente para lutar e pressionar. Hoje nós temos um projeto político voltado para a habitação, para as crianças e jovens. (José Loidemar Brizolla, conselheiro do OP na gestão de Olívio, in Jobim, 2000: 107-109).

Feita uma apresentação desta profusão de experiências do movimento comunitário e acontecimentos em torno de sua participação na gestão do orçamento municipal, queremos resgatar do esquecimento algumas passagens, propondo chaves de leitura para qualificar este retorno. A primeira é a de que, desde o IV Conamor, em 1982, quando efetivamente assumiu a direção da Fracab, o PT é o partido hegemônico no movimento comunitário de Porto Alegre, e quem mais dissemina e retroalimenta a bandeira da participação popular, justamente costurando sua aliança com as outras forças na base de uma sociabilidade promovida por esta idéia-força, este horizonte de desidentificação do movimento comunitário enquanto espaço apolítico de simples troca de favores. É a *novidade* do PT que resvala para as *novidades* dos movimentos sociais combativos e da democracia dos trabalhadores.

Assim, até 1988 o PT contou com o apoio das outras forças de esquerda no movimento e, de forma difusa e ampliada, pôde exercer sua direção e ir construindo o desejo histórico participacionista enquanto modo de subjetivação que interpelava estes valores da combatividade e autonomia popular. Para esta apreensão conceitual do processo de construção da hegemonia do PT estamos com o historiador e filósofo Jacques Rancière, que percebe a política enquanto racionalidade do desentendimento, de um afastamento da lógica administrativa sobre uma coletividade (lógica policial, da identificação e da contagem) a provocar um litígio e um dano em torno da atualização do princípio da igualdade (Rancière, 1996). O desentendimento dá-se exatamente pelo choque entre estas lógicas, a policial e a política, choque entre dois processos heterogêneos, o de ordenação dos corpos no sistema e um desentendimento destes lugares administrados. Isto ocorre pelo fato da sociedade ser cindida entre aqueles *com*

e *sem parcela*, ao mesmo tempo em que comporta uma igualdade, a existência problemática de uma cena comum, composta por sujeitos de fala e inteligência.

Logo, a política não é um meio de harmonização e entendimento dos homens, não é o objeto da sociedade política, como não é objeto algum. Apenas os conflitos podem ser considerados políticos, e justamente estes conflitos em torno da existência de uma cena comum. Seus operadores são aqueles que juntam e separam regiões, identidades, funções, que relacionam coisas que não têm relação dada e assim produzem cenas polêmicas, paradoxais, que revelam uma contradição entre duas lógicas. Mais que relações de força ou relações de poder – que se equacionariam através de um vetor comum – a política é feita de relações de mundo (Rancière, 1996: 54). Nestas relações o mais característico é que um interlocutor ao mesmo tempo entende e não entende o que diz o outro.

Voltando à trama, o III Congresso da Uampa, de 1988, significou uma continuidade diferenciada da direção política do PT: os partidos são jogados (imaginariamente) para o espaço da institucionalidade, do conchavo, dos acordos em torno de interesses ou menores ou grandes demais para o espaço comunitário. Para este, precisa-se da colaboração de todas as lideranças em torno de uma causa comum, a política comunitária, ainda sem esse nome e sem a conotação assistencial e administrativa que ganhará no processo de consolidação do Orçamento Participativo. Queremos ressaltar que a perda da presidência ou da cabeça da Uampa não significou nova hegemonia no movimento. Serviu para isolar parcialmente a entidade e liberar os militantes petistas para o incremento da construção das articulações regionais e da Administração Popular a partir de 1989.

O tensionamento esquerda e direita do PT, base social e Administração Popular, inconscientemente foi a melhor forma de manter esta continuidade e aprofundamento da hegemonia do projeto participacionista do PT, enquadrado e ampliado. Neste processo outras forças políticas como o GUS de Paulo Guarnieri e a própria Uampa foram ficando de fora, tentando marcar uma capacidade de enunciação específica, politizada e classista, para um público que se encontrasse muito além da participação provocada da prefeitura – uma parcela cada vez menor, já que o acordo entre as forças que tinham conduzido coletivamente a Fracab e a Uampa fora superado na prática. A partir de uma nova posição, o PT passou a prescindir de seus partidos aliados no movimento, como passou a prescindir de sua própria militância. Trabalhou até onde pôde com as articulações regionais e depois com o próprio Orçamento Participativo,

novas instâncias para o exercício de sua hegemonia (novos mecanismos de hegemonia), espaços que, porém, levaram a uma reconfiguração completa do campo de experiência.

Tendo saído das evidências de um amadurecimento dos sujeitos e de uma inviabilidade da perspectiva de duplicidade de poderes, queremos agora empreender uma análise mais cuidadosa e restrita sobre a discursividade da prefeitura participacionista. Esta reconfiguração do campo de experiência, este outro modo de lidar com a memória comum do movimento comunitário para promover a participação, nos leva à análise discursiva do Orçamento Participativo. Assim, mais que provar antigas lealdades, poderemos apreender algumas estratégias desenvolvidas nesta expansão da cidadania em Porto Alegre, uma conquista tanto do movimento comunitário quanto da administração a partir de 1989.