



# LUTAS URBANAS EM PORTO ALEGRE:

## ENTRE A REVOLUÇÃO POLÍTICA E O TRANSFORMISMO



Sérgio Baierle





A Ong Cidade-Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, fundada em 1988 é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, laica e autônoma em relação ao Estado e a partidos políticos.

Tem como princípios o direito à cidadania e a autonomia dos movimentos populares. Busca contribuir para a participação efetiva da população na gestão da cidade. Atua na construção de espaços de discussão e formulação de políticas públicas. Assessoria técnica, seminários, cursos, palestras, pesquisa e publicações são as principais linhas de trabalho da entidade.

*Sérgio Baierle* é cientista político, membro do Conselho Diretor da ONG CIDADE, tendo se dedicado ao estudo dos processos participativos em Porto Alegre desde o final dos anos 80.

**CIDADE**  
Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Rua Antão de Farias, nº 50  
Bom Fim - Porto Alegre - RS  
Fone/fax: (051) 32643386  
[www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org)  
[cidade@ongcidade.org](mailto:cidade@ongcidade.org)

Este texto foi produzido originalmente para o Projeto Mapas - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade, desenvolvido pelo IBASE a partir da constituição de uma rede nacional de consultores em diversas áreas, com apoio da Fundação Ford. Tendo como referência prática e histórica o governo Lula (de 1 de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2006), buscou-se, por meio do monitoramento sistemático, da avaliação crítica e do debate público, contribuir para resgatar analiticamente as condições do modo participativo de fazer política e potencializar o seu impacto na democratização efetiva de uma sociedade como a brasileira. O projeto sofreu várias inflexões no correr de sua execução em função do anticlímax proporcionado pelo governo Lula relativamente às expectativas que muitos setores tinham sobre a possibilidade de um grande aumento na qualidade e quantidade dos processos participativos. Ao final do projeto, em 2006, a ênfase evoluiu da participação para a defesa de um amplo movimento nacional para disputar alternativas ao modelo de desenvolvimento social e econômico. O texto aqui publicado reflete em nível local esta necessidade.



**LUTAS URBANAS  
EM PORTO ALEGRE**  
ENTRE A REVOLUÇÃO POLÍTICA  
E O TRANSFORMISMO





O Cidade agradece à  
Fundação Ford e KZE/Misereor  
pelo apoio a esta publicação.





# LUTAS URBANAS EM PORTO ALEGRE:

ENTRE A REVOLUÇÃO POLÍTICA  
E O TRANSFORMISMO



Sérgio Baierle



**CIDADE**  
Centro de Assessoria e Estudos Urbanos



Todos os direitos compartilhados, conforme condições previstas  
na Licença Pública Geral GNU (Free Software Foundation)  
[www.gnu.org/fsf](http://www.gnu.org/fsf)

Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

**Lutas Urbanas em Porto Alegre: Entre a  
Revolução e o Transformismo.** Sérgio G. Baierle.  
Porto Alegre, 2007.

104; 15 x 21cm

1. Administração Municipal
2. Orçamento Participativo
3. Título

Projeto gráfico e capa: Mario (Pepo) Santarem  
Revisão final: Conselho Editorial ONG Cidade  
Maio /2007



## Sumário

---

Introdução.....	7
Porto Alegre.....	12
A emergência de um novo princípio ético-político para a política urbana.....	50
O funcionamento recente dos espaços participativos nas áreasde habitação e planejamento urbano.....	60
Reação termidoriana e mutação dos processos participativos.....	79
Conclusões.....	89
Notas.....	99
Referências bibliográficas.....	103



“Na política de massa,  
dizer a verdade  
é uma necessidade política”

*Gramsci*





## 1. Introdução

---

Existem duas formas de reagir à relativamente pequena relevância que a participação popular acabou obtendo no governo Lula. Uma delas consiste na crítica aos limites internos ao governo, às posições políticas que se cristalizaram como eixos dominantes de atuação e impedem que os poucos espaços de participação existentes operem agendas de mobilização social em larga escala. Uma outra, procura reconstruir a acumulação de limites a partir dos próprios avanços dos processos participativos em nível local, estadual e nacional. Claro que para ambas as formas é possível ter um olhar de governo e um outro, a partir da sociedade civil e dos movimentos sociais. Assim como é possível ter um olhar conservador, que busca desconstituir a possibilidade da participação popular, e um outro, progressista ou radical, que vê na participação uma forma de controle do governo pela cidadania e/ou um caminho para a emancipação social. É desta última perspectiva que pretendo partir neste texto.

Em Porto Alegre, o tema da habitação comemorou nas assembléias do orçamento participativo de 2005 o pentacampeonato como principal demanda da cidade. A recorrência do tema e a complexa institucionalidade desenvolvida na cidade para promover a melhoria das condições de vida da população justificam que se utilize este exemplo como modelo para se pensar as condições em que a participação das classes populares na gestão desta política específica pode se dar.

Recentemente, o Ministério das Cidades anunciou duas iniciativas que prometem mobilizar centenas de municípios brasileiros. São elas:

- a) a necessidade de revisão dos planos diretores para municípios com mais de 50 mil habitantes, visando sua adequação ao Estatuto da Cidade. Conforme expresso no site do Ministério:

*“Os novos marcos do planejamento são a inclusão e a participação, o planejamento passa a ser inclusivo, pois deve incidir sobre todos os segmentos da sociedade*

**TRÊS PRIMEIRAS PRIORIDADES DO OP EM PORTO ALEGRE (1992 - 2006)**

TEMAS	ANO-EXERCÍCIO DE EXECUÇÃO DAS PRIORIDADES														
	06	05	04	03	02	01	00	99	98	97	96	95	94	93	92
Saneamento	1	1	1	1	1	2	3	1	3	3	2	3	3	1	1
Habituação															
Pavimentação	3	3	3	3	3	1	2	2	2	1	3	2	1	3	
Educação	2	2	3	2	2										
Saúde	3						3								
Assistência Social															

Fonte: CIDADE - CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS - [www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org)



*trazendo justiça social, efetivando direitos e superando o simples estabelecimento de parâmetros; e ele é participativo porque pressupõe o envolvimento dos diferentes grupos sociais na construção das políticas, produzindo pactos compartilhados entre o Estado e os segmentos da sociedade que comparecem para essa construção, principalmente os setores populares, que, pela primeira vez, têm poder de decisão sobre os rumos das políticas de planejamento no país”; e,*

- b) o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), iniciativa popular que tramitava havia 13 anos no Congresso Nacional, foi aprovado pelo Senado dia 24/05/2005 (Cf. site do Ministério:

*“O principal objetivo do Fundo é somar e articular todos os recursos para ações em habitação nos três níveis de governo - federal, estaduais e municipais - , e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda, prevendo também prevê um Conselho Gestor para o Fundo e a instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS”.*

11



Ambas iniciativas trabalham a partir da hipótese de uma sinergia entre os vários níveis de governo, a iniciativa privada e os movimentos sociais e as entidades a eles ligadas para a produção de um desenvolvimento urbano capaz de integrar a população de baixa renda e melhorar a qualidade de vida nas cidades. Se na área rural, a esquizofrenia entre integração social e desenvolvimento econômico se reproduz inclusive ao nível ministerial, na área urbana, ao menos em nível de discurso, existe a busca de um consenso, um pacto, para transformar as carências da população de baixa renda em demanda solvente, via doses adequadas de



subsídio governamental (recursos financeiros, marco regulatório e oferta de terras). Embora a versão final do Fundo de Moradia Popular não incorpore o volume e as fontes de recursos que se julgava possível, existe a idéia de que ele possa ter um impacto social relevante se devidamente combinado com os novos instrumentos de planejamento urbano previstos no Estatuto da Cidade. Neste sentido, a defesa de planos diretores participativos em todos os estados joga um papel estratégico fundamental. A grande questão por trás deste esforço do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, é até que ponto é possível combinar interesses privados e públicos na produção de soluções sociais tendo como marco regulatório o Estatuto da Cidade e por base técnica a atual estrutura de planejamento das médias e grandes

12



ou seja, até que ponto podem ser combináveis as relevantes intenções sociais que presidem a gestão do Ministério das Cidades com o planejamento urbano realmente existente, as empreiteiras de obras e incorporadoras imobiliárias realmente existentes em nossas cidades e, não menos importantes, as práticas efetivas dos movimentos de luta pela moradia.

Para responder a esta questão, acreditamos que Porto Alegre hoje se configura como um caso duplamente exemplar. Primeiro, porque é possivelmente a cidade brasileira que mais avançou no estabelecimento de um marco regulatório dentro dos parâmetros que vieram a se consolidar no Estatuto da Cidade, tendo avançado também na estruturação de uma base tecnológica sofisticada em termos de recursos técnicos (mapeamento aerofotogramétrico digitalizado e pesquisas atualizadas sobre as condições de ocupação na cidade, por exemplo). Segundo, porque após 16 anos de construção de parâmetros públicos progressistas



para a gestão estratégica da cidade, Porto Alegre é administrada hoje por um governo de setores que durante anos se opuseram a esta construção coletiva. Assim sendo, Porto Alegre permite, no presente, verificar até que ponto é possível articular uma sinergia progressista a partir de uma base técnico-regulatória progressista, ao amparo de incentivos federais no mesmo sentido, mas no âmbito de um governo local ambivalente, que precisa dos recursos federais para levar adiante suas promessas sociais (“regularização fundiária para todos!”), mas que tem compromissos “genéticos” com as grandes incorporadoras e empreiteiras da cidade. Serão os movimentos sociais locais e a institucionalidade construída capazes de fazer frente ao retorno destes interesses tradicionais ao governo da cidade? Constituem os instrumentos legais previstos no Estatuto da Cidade ferramentas inequívocas de transformação social no âmbito do urbano? Qual a qualidade do diálogo que se estabelece entre os distintos atores nas arenas de discussão existentes na cidade (Conselho do Orçamento Participativo, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação e, Conselho Municipal de Desen-volvimento Urbano e Ambiental)? E para além destas arenas, como fica o diálogo entre os diferentes níveis de governo, municipal, estadual e federal a partir das propostas que vêm do governo federal?

13





## 2. Porto Alegre

---

### 2.1 O mito da ordem

14

Para o visitante desavisado parece que o império da ordem se impõe universalmente em Porto Alegre. Um eficiente serviço de limpeza urbana, muitas árvores, ruas pavimentadas, bom transporte coletivo, semelhante a uma cidade européia. Aliás, de Júlio de Castilhos a Vargas, de Geisel a Tarso Genro, os gaúchos vendem ao Brasil a utopia de um capitalismo regulado pelo Estado, seja em sua versão oligárquica, populista, militar, ou “não-estatal”.

Muitos pesquisadores que vêm para conhecer a experiência de orçamento participativo perguntam: Onde estão os pobres? Cadê as favelas? A maioria aqui é mesmo de brancos? E de fato, para os padrões brasileiros, o número de pobres é relativamente pequeno em Porto Alegre, cerca de 30% da população, espremidos em menos de 10% do território (onde dorme a cidadania informal). E mesmo assim, são poucos os guetos de extrema pobreza. A maioria das situações de pobreza se mistura e confunde com o tecido urbano formal. Mas os pobres, entretanto, continuam pobres. Os negros continuam sendo três quintos dos revistados em batidas policiais (embora representem menos de um quinto da população da cidade), o desemprego entre as mulheres na Região Metropolitana de Porto Alegre é uma vez e meia maior que o dos homens (18,6% contra 12%) e entre os jovens entre 16 e 24 anos chega a 30%<sup>1</sup>. Eles estão lá, mas numa condição inédita de



igualdade em termos de acesso às infra-estruturas urbanas. Não há como comparar, por exemplo, as ocupações urbanas na África do Sul, onde o acesso às redes de água e eletricidade é inexistente, com as ocupações recentes em Porto Alegre, onde proliferam os “gatos” (ligações clandestinas) e a integração aos demais serviços urbanos (coleta de lixo, transporte público, escolas, projetos comunitários, etc.).

Os setores comunitários desta cidade promoveram de certa forma uma revolução política nas últimas duas décadas, entendendo-se aqui por revolução política uma radical mudança

REDUÇÃO DE NECESSIDADES BÁSICAS EM PORTO ALEGRE		
Carência/Indicador	1988	2003
Economias sem acesso à rede de água	5,3%	0,5%
Vias urbanas sem pavimentação	690 Km	390 Km
Economias sem acesso à rede de esgoto	54%	16%
Volume de esgoto lançado no Lago Guaíba sem tratamento	98%	73%
Economias sem acesso à coleta de lixo	15%	0%
Analfabetismo	5,6%	3,3%
Assentamentos Irregulares	25,8%	18,4% (2001)
Mortalidade infantil	18,6/1000(1992)	13,9/1000 (2002)

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2004.



no lugar das classes populares na gestão pública da cidade. Isto se percebe tanto na interação sócio-política participativa, quanto no próprio âmbito físico-territorial. Das 284.922 pessoas vivendo em áreas informais (22,1% da população da cidade em 1996), metade foi coberta pelo Programa de Regularização Fundiária (PRF) da Prefeitura<sup>2</sup>, que atingiu 36.650 famílias em 2004. O fato destas famílias estarem incluídas no PRF não quer dizer que todas estas áreas já tenham sido regularizadas e urbanizadas, mas significa uma garantia de permanência e de acesso a serviços básicos. Igualmente, o fato de metade dos assentamentos irregulares não estar no programa não significa exclusão de serviços, mas uma situação de maior risco legal de remoção forçada.

16



Quando se compara, entretanto, os resultados de Porto Alegre com os de outras capitais brasileiras, como na tabela (página 13), com indicadores organizados pelo IPPUR, com base em dados do IBGE, verificamos que também outras cidades

apresentam situação habitacional semelhante ou mesmo melhor, como é o caso de Vitória, Curitiba, Belo Horizonte e São Paulo. Embora Porto Alegre, diferentemente destas cidades, disponha desde meados dos anos 90 de uma legislação urbana mais compatível com as possibilidades que vieram a ser inscritas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001), devemos admitir, a bem da razão, que os mesmos resultados podem ser obtidos por diferentes meios e que não necessariamente foram os novos instrumentos urbanísticos que produziram aqueles resultados. Por exemplo, nos últimos anos, enquanto Porto Alegre vinha produzindo uma média de 1.000 unidades/ano (entre lotes urbanizados e casas/apartamentos), Curitiba produzia média de 2.000 unidades/ano.



ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH (2000) E NECESSIDADES HABITACIONAIS POR ADENSAMENTO E INFRA-ESTRUTURA E ÍNDICE DE CARÊNCIA HABITACIONAL ENTRE CAPITAIS BRASILEIRAS (2000)					
CAPITAL	IDH	NECESSIDADES HABITACIONAIS			ICH - ÍNDICE DE CARÊNCIA HABITACIONAL
		POR ADENSAMENTO	POR INFRA-ESTRUTURA	DÉFICIT HABITACIONAL Unidades %	
PORTO ALEGRE	0,865	5%	10%	26.340 6%	0,966
VITÓRIA	0,856	5%	5%	6.067 7%	0,990
CURITIBA	0,856	4%	9%	25.147 5%	0,973
BRASÍLIA	0,844	7%	16%	62.904 11%	0,932
SÃO PAULO	0,841	11%	11%	173.388 6%	0,964
BELO HORIZONTE	0,839	6%	9%	47.997 8%	0,973
BELÉM	0,806	18%	31%	62.432 21%	0,852
SALVADOR	0,805	11%	40%	70.173 11%	0,918
RECIFE	0,797	9%	44%	47.327 13%	0,835
MANAUS	0,774	21%	38%	53.656 16%	0,791

FONTES: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal para o ano 2000, utilizado como indexador da tabela (PNUD/PEA/JP, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003) e <http://www.ippur.ufjf.br/observatorio/mapas/tematicos.htm>

OBS: Os indicadores do IPPUR têm por base os dados do Censo IBGE 2000. Os percentuais de adensamento, infra-estrutura e déficit têm por referência o total de unidades existentes em cada cidade. Para caracterizar as habitações com adensamento excessivo foi considerada a densidade de moradores por domicílio urbano. Tomou-se como suportável o limite de até 3 moradores por dormitório, nas casas e apartamentos urbanos. Os problemas de acesso à infra-estrutura, por sua vez, podem ser de carência de alguma de suas modalidades (iluminação, abastecimento de água, instalação sanitária ou destino do lixo), ou relacionado a algum tipo de deficiência no acesso, ou seja, aquelas que têm infra-estrutura mínima, porém de forma deficiente. Já o ICH é um índice que tenta dar alguma noção sobre a oferta de serviços elementares de saneamento básico. As variáveis que tratam da oferta dos serviços de infra-estrutura básica oferecidos nos domicílios se resumem a: Tipo de abastecimento de água nos domicílios particulares permanentes, presença de banheiro ou sanitário nos domicílios particulares permanentes e o tipo de escoadouro disponível e por fim o destino do lixo dos domicílios particulares permanentes. Quanto mais próximo de 1 o índice, menor a carência habitacional e vice-versa.

A pergunta que cabe aqui, portanto, é sobre a qualidade dos resultados. Qual o diferencial de sentido deste aparente sucesso em Porto Alegre? Significa, por exemplo, a retirada destas áreas do mercado imobiliário e sua subordinação a uma outra lógica, a da necessidade social regulada por parâmetros públicos? Como 90% das áreas informalmente ocupadas são áreas públicas<sup>3</sup>, o instrumento aplicado a elas na maior parte dos processos de regularização fundiária é a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) ou do Direito de Uso simplesmente (CDU), que mantêm a propriedade em nome do poder público, transferindo aos ocupantes e seus descendentes o direito de uso enquanto efetivamente na posse da propriedade, mediante o pagamento de um “arrendamento” mensal (cujo valor é

18



praticamente simbólico, variando entre R\$8 reais e R\$15 reais, conforme a renda familiar). Como forma de baratear o custo da moradia, o CDU também vinha sendo aplicado às novas unidades habitacionais produzidas pelo DEMHAB (4.231 concessões entre 1995 e 2003, para um total de 9.244 unidades habitacionais novas produzidas pelo órgão neste período).

## 2.2 Matrizes históricas da cidadania em Porto Alegre

O objetivo aqui não é fazer uma longa exposição histórica, o que já foi feito em outro lugar<sup>4</sup>, mas situar algumas características principais que informam os processos participativos atualmente vivenciados na cidade. Neste sentido, importa mostrar o lugar atribuído/conquistado pelas classes populares pelas diferentes perspectivas políticas que governaram Porto Alegre.



### a) Positivismo autoritário

A tradição mais forte é a do positivismo autoritário que chegou ao poder no final do século XIX com Júlio de Castilhos e, posteriormente, se consolidou com Borges de Medeiros. Esta perspectiva afirma o papel iluminista a ser desempenhado pelo Estado como instrumento de modernização social. Entre 1877 e 1937 (40 anos), Porto Alegre foi governada pelo Partido Republicano Riograndense (PRR). É curioso que apesar das eleições serem absolutamente fraudadas durante praticamente todo este período, o PRR ter mantido a fama de governar “honestamente”<sup>5</sup>. Em 1939, a partir dos estudos técnicos do urbanista Arnaldo Gladosch, foi instalado um conselho de planejamento, mas não era para que a sociedade participasse e sim para que um colegiado técnico pudesse chegar às melhores conclusões para o desenvolvimento capitalista da cidade.

19



Na época, isto ocorria sobretudo através da abertura de grandes avenidas, como foi o caso da Avenida Farrapos. Para este Estado modernizador, higienizador e racista (vide política de remoções forçadas na área central da cidade), entretanto, havia um lugar para as classes populares na construção do progresso material: o papel subalterno de operários e técnicos profissionais. Não é por acaso, por exemplo, que ligados à Escola de Engenharia seriam criados vários institutos de ensino técnico e profissionalizante e que se daria progressivamente ênfase ao investimento na educação das classes trabalhadoras.

O quadro a seguir permite se ter uma breve idéia da evolução da legislação urbanística em Porto Alegre. Embora as palavras plano e planejamento sejam utilizadas, elas referem



basicamente práticas limitadas a propostas viárias e de zoneamento. Mesmo o plano de 1999, que procurou incorporar aspectos mais amplos e ambiciosos (culturais, ambientais, territoriais, econômicos), procurando dar conta também das necessidades de desenvolvimento local e de inclusão social, acabou esbarrando em problemas operativos, como será salientado adiante neste texto. Tem-se a impressão de que as diversas condicionantes que informaram o plano (regulação urbanística, participação popular, planejamento estratégico) foram simplesmente justapostos, mas não integrados de fato, prevalecendo na prática o tratamento burocrático urbanístico tradicional.

20





EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM PORTO ALEGRE		
ANO	Plano	Características
1914	Plano Geral de Melhoramentos	Plano basicamente viário exigindo a abertura de vias de acesso para desafogar o trânsito (avenidas Borges de Medeiros e Júlio de Castilhos), de inspiração hausmanniana (trânsito, beleza e higiene). No ano anterior fora aprovado o Regulamento Geral de Construções (proibia prédios de madeira na área central, concedendo isenção de imposto predial para quem passasse a construir em alvenaria), incentivando a verticalização e atendendo aos "superiores interesses da higiene e saúde pública". (orientação para obras de saneamento básico combinadas com demolição de cortiços, porões e becos na área central, cujos moradores eram acossados pela "Comissão Sanitária").
1927	Decreto no 180	Estabelece o imposto predial diferenciado sobre imóveis conforme localização (centro, periferia), densidade (número de pavimentos) e tipologia (cortiços/porões, madeira, mistos), incidindo também sobre os vazios urbanos (com altas taxas na área central, com o objetivo expresso de combater a especulação imobiliária). Na prática, o Decreto integrava o esforço do Intendente Otávio Rocha para ampliar a arrecadação local (incluindo sobretaxa de 20% nos tributos locais) para enfrentar o crescente endividamento da cidade.
1937	Linhas Gerais do Plano Diretor	Plano basicamente viário com o desenho de um corredor de acesso à cidade (Av. Farrapos) e a previsão de um túnel sob a Av. Independência (Viaduto da Conceição, construído 40 anos depois). O plano coincide com o fechamento da Câmara de Vereadores em 1937 e sua substituição por um Conselho Técnico de Administração. Com o fechamento da Câmara e o clima ditatorial as desapropriações para fins urbanos ficavam facilitadas, o que permitiu concluir as obras da Borges de Medeiros e Salgado Filho.
1938	Plano Gladosch	Plano ainda basicamente viário, mas que já incorporava uma visão da cidade como um todo, de inspiração funcionalista (cidade como rede de homens, máquinas, mercadorias e serviços que precisa ser regulada), tendo como exemplo o trabalho de Agache no Rio de Janeiro (escola francesa), apontava para a necessidade de zoneamento (áreas verdes, industriais, etc.) e também incentivava a verticalização, atendendo desejo de modernização das elites, que implicava apagar o passado colonial e construir uma nova identidade. Em 1939, foi criado o Conselho do Plano Diretor.



1959	Plano Diretor de Porto Alegre	Entrou em vigor em 1961. Plano geral de desenvolvimento urbano, de caráter modernista, regulamentava a superfície mais habitada da cidade a partir de 4 funções:
1959	Plano Diretor de Porto Alegre	habitação, trabalho, lazer e circulação. Estabelecia padrões uniformes para os loteamentos (igualdade = padronização).
1979	I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU	Este Plano consolidava todo um conjunto de normas já existentes e atingia toda a área do município (divisão urbano/rural), estabelecendo áreas de ocupação intensiva e extensiva, bem como de preservação ambiental. O regime urbanístico e o controle de edificações passava a se basear nas definições do Plano para cada Unidade Territorial de Planejamento. Outra novidade foi a abertura para uma limitada representação comunitária no Conselho do Plano.
1990	Nova Lei Orgânica Municipal - LOM	Reconhece os Conselhos Populares, permite a iniciativa popular em projetos de lei e estabelece a participação popular no orçamento e no planejamento municipal, a criação de um fundo municipal de desenvolvimento e todo um conjunto de instrumentos de reforma urbana (direito real de uso, solo criado, banco de terras, função social da propriedade com previsão de IPTU progressivo e parcelamento ou edificação compulsórios, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, usucapião, regularização fundiária e outros).
1999	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - PDDUA	Adoção do planejamento estratégico, concepção de zoneamento flexível com previsão de zonas mistas e corredores de desenvolvimento (cidade xadrez), com a incorporação dos vários instrumentos de reforma urbana regulamentados durante os anos 90 a partir da Lei Orgânica Municipal. Ampliação da participação comunitária através da criação de 8 regiões de gestão do planejamento, todas com assento no Conselho do Plano.

Fontes: Secretaria de Planejamento Municipal – SPM/PMPA; Lei Orgânica Municipal; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – PDDUA; coletânea Estudos Urbanos<sup>1</sup>; e, Tânia Marques Strohaecker<sup>2</sup>.

### b) Populismo modernizador

Esta vocação modernizadora do positivismo não é tão afastada quanto pode parecer da vertente populista que se consolida nos anos 50, nos governos de Leonel Brizola<sup>7</sup>, não por acaso, engenheiro. O sindicalismo de Estado criado pelo projeto populista no Brasil era um modelo não apenas para o sindicalismo, mas para



o conjunto das classes populares. Em 1959 foi criada em Porto Alegre a FRACAB (Federação Riograndense das Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro), com a mesma pretensão ao monopólio da representação e ao aparelhismo político-partidário da estrutura sindical oficial. As primeiras favelas em Porto Alegre datam dos anos 40, mas é nos anos 50 que elas passam a se configurar como uma alternativa mais efetiva para a moradia popular nas periferias da cidade, a partir da consolidação do padrão rodoviário em substituição ao ferroviário. Mal emergiam os primeiros movimentos comunitários e já havia uma estrutura para-estatal preparada para dirigi-los. Assim como os sindicatos eram dependentes do governo via mecanismos regulatórios da justiça do trabalho e repasses do imposto sindical, a FRACAB dependia de repasses/apoios da Assembléia

23

Legislativa e de governos para o seu funcionamento. Tanto assim, que após o golpe de 1964, a entidade simplesmente passou a adotar uma



linha de adesismo ao regime, que durou até meados dos anos 70. O organicismo brizolista consistia basicamente num esforço estatal de articulação e mobilização política para a radicalização do bloco nacional-desenvolvimentista. Ao mesmo tempo em que bloqueava a independência de classe dos setores populares, o Estado aparecia como protagonista potencial de uma transformação social, seja como instrumento de luta contra o “imperialismo”, seja como braço “protetor” dos “trabalhadores do Brasil”. A distribuição clientelista de chaves em conjuntos habitacionais, como foi o caso da Vila dos Industriários (IAPI) em Porto Alegre, era acompanhada da organização de entidades de moradores, cujo papel principal era o de serem elos de ligação com o governo. Lembre-se que no início estas entidades não tinham praticamente caráter reivindicativo mas



24

apenas associativo e recreativo.

É preciso ressaltar, entretanto, que o laço político trabalhista, construído sob a ótica de que cabe ao Estado organizar a sociedade e estabelecer critérios de acesso à cidadania (regulada), implicava uma troca efetiva com os setores populares. Ao abrir caminhos para a participação consentida e a satisfação de necessidades urbanas básicas, criavam-se também espaços para a atribuição de sentidos alternativos às palavras de ordem vindas de cima, o que viria a ser particularmente importante no momento em que aquelas cadeias de comando foram rompidas pela força (pós-64). Na oposição, estas entidades foram um refúgio para os militantes perseguidos e posteriormente um espaço de reafirmação política. Dada a violência com que o regime militar se abateu sobre as populações urbanas faveladas, jogando milhares de pessoas para periferias distantes e sem infra-estrutura (em Porto Alegre havia o programa “Remover para Promover”<sup>8</sup>), não é difícil entender esta simpatia.

Evolução da população de Porto Alegre e Região Metropolitana		
Ano	Porto Alegre	Região Metropolitana
1872	43.398	—
1890	52.421	—
1900	73.474	—
1920	179.263	—
1940	272.232	405.320 <sup>a</sup>
1950	394.151	590.310 <sup>a</sup>
1960	641.173	1.054.020
1970	885.545	1.577.496
1980	1.175.477	2.285.167
1991	1.262.631	3.015.960
2000	1.360.590	3.658.376

Fonte: Censos do IBGE.a GERM, Plano de Desenvolvimento Metropolitano - PDM, Porto Alegre, 1973.





Também é de 1959 um novo Plano Urbano para Porto Alegre, não apenas viário, mas também voltado para o zoneamento. Em plena era de migração campo-cidade, este plano projetava um modelo europeu/norte-americano para Porto Alegre. Nele imaginava-se uma cidade igual para todos através do estabelecimento de rígidos padrões urbanísticos, que acabariam fazendo crescer as cidades da periferia onde as exigências eram menores. Um cordão de vazios urbanos separava Porto Alegre das cidades vizinhas. O resultado mais ou menos óbvio foi o aumento progressivo dos loteamentos irregulares e clandestinos até atingir 25% da população em 1988. A crer nas estimativas mais recentes do DEMHAB teria havido uma redução para menos de 20%, após uma década de Orçamento Participativo e políticas de urbanização de favelas e de regularização fundiária<sup>9</sup>.

25

Mas mesmo as políticas proativas dos governos da frente popular (1989-2004) não foram suficientes para conter as novas ocupações de terrenos (média de mais de 20 tentativas de ocupação por ano), funcionando mais como um corpo de bombeiros apagando um incêndio atrás do outro.



EVOLUÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES EM PORTO ALEGRE (1950-1996)						
Ano	Nº de Loteamentos	Unidades Familiares	População Loteamentos	População Porto Alegre	% Pop.Lot./Pop. Total	
1950	41	3.965	16.303	394.151	4,1	
1964	56	13.588	65.595	667.397	9,8	
1973	124	20.152	105.833	991.900	10,7	
1983*	167	39.909	180.489	1.125.477(1)	16,0	
1988**	212	72.555	326.497	1.263.403(1)	25,8	
1996	390	73.057	284.922	1.286.879	22,1	
2001***	n.d.	n.d.	251.883	1.370.289	18,4	

Fonte: DEMHAB, Mapa da Irregularidade Funciária em Porto Alegre, 1999  
 (\*) Metroplan (1988)  
 (\*\*) Secretaria do Planejamento Municipal – Dados Estimativos (1991)  
 (\*\*\*) DEMHAB, Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Diagnóstico da Situação Habitacional de Porto Alegre, 2001 (Estimativas para a população urbana - documento subsidiado à II Conferência Municipal de Habitação).  
 (1) Dados de população da cidade dos censos de 1980 e 1991, respectivamente.



### c) Autoritarismo tecnocrata

Diferentemente do populismo sindical, a matriz populista modernizadora na verdade não teve tempo para se desenvolver até o seu limite. Foi abortada precocemente pelo golpe de 1964. Em Porto Alegre, ela seria retomada em duas ocasiões. Primeiro, 10 anos mais tarde, pelos próprios interventores da ditadura após 1975, em função da necessidade de competir eleitoralmente no quadro da abertura “lenta e gradual”. Quando o BNH começa a abrir espaço para políticas de recuperação urbana, emerge um novo autoritarismo, tecnocrata na concepção, clientelista na prática, mas restrito à lógica pragmática de troca de obras por votos<sup>10</sup>. Não se tratava mais da integração política das classes subalternas, mas de sua integração enquanto massa consumidora. Foram então criados uma série de programas sociais e habitacionais de gabinete, que buscavam despolitizar as AMs em processo de crescente mobilização na virada para os anos 80. Em Porto Alegre, via entrega da direção do DEMHAB a políticos profissionais e não mais a tecnocratas, a tática básica utilizada era a decretação de utilidade pública para as áreas ocupadas irregularmente. Como estas áreas, em geral, ficavam em locais impróprios para moradia (beiras de arroio, encostas de morro, áreas de preservação ambiental), portanto, sem grande valor de mercado para os seus proprietários originais, devido às proibições inscritas na legislação urbanística do município, a sua compra posteriormente pelo Poder Público representou uma ocasião para grandes negócios. Ao mesmo tempo, a população moradora nestas áreas passava a ter na Prefeitura o seu grande aliado, ou inimigo, diante das ações de despejo, dependendo de seu “bom

27





comportamento” eleitoral. Com um grande número de AMs gravitando ao redor dos partidos de oposição ao regime militar, os interventores municipais (prefeitos de capitais voltaram a ser eleitos somente a partir de 1985) buscavam criar um campo de forças a seu favor, operando de modo até um pouco semelhante aos trabalhistas dos anos 50, distribuindo lotes de terra e aceitando dialogar somente com as AMs por eles criadas ou a elas vinculadas. Os tempos, porém, eram outros.

Logo em seguida, no final dos anos 70, esta matriz autoritário-tecnocrata se revelaria insuficiente para conter o ascenso dos movimentos comunitários, então aliados aos movimentos sindicais, numa conjuntura de progressiva mobilização contra a ditadura militar. Estas ações traduziam, principalmente, a afirmação

28



de uma cultura de direitos, a consciência de que o atendimento das reivindicações não é um favor do Estado, mas um dever e um direito básico de cidadania. Há uma mudança

fundamental na postura de relacionamento com o Poder Público. Em lugar do pedinte submisso aparecia um novo personagem, desafiador da ordem, capaz de ocupações coletivas de terrenos, barricadas nas ruas, enfrentamento físico com a polícia, concentrações na frente dos órgãos públicos e tendo, naquela época (anos 75/85), imediata repercussão nos meios de comunicação, integrados pelo campo oposicionista como atos de protesto contra o regime militar.

#### d) O Movimentalismo

Não tendo ocorrido um questionamento mais transformador dos formatos organizativos e institucionais, garantiu-





se uma sobrevida para o padrão delegativo que presidira historicamente a criação de Associações de Moradores (AMs) em Porto Alegre. Mesmo assim, desenvolveu-se um processo intenso de mobilização popular, questionando sistematicamente o padrão autoritário de relacionamento do Poder Público com as organizações populares, o qual denominamos aqui como a “prática do enfrentamento”. Foi um período rico de experiências de articulação entre organizações de trabalhadores e de moradores. A greve dos trabalhadores da construção civil, em Porto Alegre, em 1979, por exemplo, trouxe para as ruas do centro da cidade famílias inteiras atuando na coleta do fundo de greve, mostrando para a “opinião pública” situações de pobreza geralmente escondidas. O multipartidarismo, de volta à legalidade, permitia a construção e a retomada de vínculos populares, unificando-se as lutas no combate ao regime militar, com manifestações massivas de protesto. Havia a sensação de que grandes transformações sociais estavam ao alcance da mão. Como lembra Vinícius Fagundes Almeida, da AM da Estrada dos Alpes, em Porto Alegre: “As reuniões eram feitas na Igreja Católica, na capela, mas a gente convidava o pessoal evangélico, todos, de todas as religiões, para que participassem. Foi um dos momentos mais bonitos da nossa luta comunitária, porque a gente sabia que estava lutando, tinha um inimigo comum e visualizava ele. Então, a gente combatia ele: era a ditadura.”

A empolgação nos meios de esquerda com a possibilidade de uma crescente mobilização contra o regime militar levava um grande número de militantes a um esforço para construir “O Movimento”: a subordinação de toda a heterogeneidade de ações geralmente pragmáticas das comunidades populares ao projeto de criação de um sujeito coletivo unitário, dirigido pelo sindicalismo





“combativo” e dotado de hierarquia vertical de comando. Da crítica ao “peleguismo” das AMs passou-se rápido demais à disputa pelo comando destas entidades, prática que viria a ser criticada mais tarde como o “fetiche dos aparelhos”<sup>11</sup> (*mutatis mutandis* apenas se repetia o que já ocorria no meio sindical “combativo” com a reprodução do chamado “sindicalismo de Estado”). De um lado a idéia de duplo poder (via “comissões de fábrica” e “conselhos populares”), de outro a vida real nas periferias urbanas, massificação cultural e pragmatismo nas negociações (via aceitação da tutela estatal no reconhecimento das organizações sindicais e populares). A fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) em 1983 pode ser considerada ao mesmo tempo como expressão de culminância e de crise deste esforço. Como combinar

30



o monopólio de representação por local de moradia reivindicado pelas AMs com o pluralismo das temáticas de mobilização emergentes e que envolviam também profissionais de saúde, de educação e de assistência social? Cooperativas, grupos de mulheres, comunidades eclesiais de base, movimentos estudantis, tudo devia se subordinar às AMs e estas à UAMPA? E na UAMPA, como conciliar as disputas entre os diferentes partidos em construção/reconstrução? A sonhada unidade popular não tinha como realizar-se de forma meramente instrumental. Em nome dos princípios de não-partidarização e da autonomia em relação aos governos, a UAMPA foi se tornando progressivamente o contrário, sobretudo após o fim da assessoria prestada pela FASE-Porto Alegre (pós-87): uma entidade atrelada e instrumentalizada pelas forças partidárias que a presidiam. Ao invés da politização das lutas comunitárias, o resultado foi o reforço do apoliticismo característico do que pode ser aqui chamado como a ideologia do comunitarismo,



que concebe as comunidades populares como totalidades homogêneas cujo horizonte máximo é o acesso à cidade (enquanto infra-estrutura, equipamentos e serviços). Pavimentação é asfalto, escola é prédio, saúde é posto de saúde, tratamento é remédio, transporte é ônibus, cultura é show, “comida é pasto, bebida é água”. Criada em parte como alternativa à ditadura do PMDB desde o final dos anos 70 na FRACAB, a UAMPA foi progressivamente perdendo sua legitimidade junto aos ativistas comunitários. Certamente que manteve sua relevância em defesa do direito à moradia e no bloqueio de ações de despejo, mas não conseguiu mais recuperar o nível de enraizamento social que lhe deu origem.

O quadro a seguir mostra a evolução das opções eleitorais em Porto Alegre, após a ditadura militar. Observa-se uma progressiva perda de expressão de PDT e PMDB em favor do PT até 1996 e uma tendência inversa a partir de 2000, culminando com a eleição de Fogaça (PPS, ex-senador pelo PMDB) em 2004. Em 1985, o PDT com Collares obteve 43% dos votos e era o partido preferido pelos eleitores em Porto Alegre, seguido do PMDB, que obteve 29% e do PT, então com apenas 11%. Apenas 11 anos depois, em 1996, a situação era totalmente inversa: o PT atingia 52% da preferência dos eleitores e o PDT e o PMDB reduziam sua participação a 5% cada um. Em 1998, nas eleições para o governo do Estado, o PT com Olívio Dutra atingiria 54% no primeiro turno em Porto Alegre, sua pontuação máxima na cidade. A partir daí inicia-se um progressivo declínio. Em 2000, o PT ainda fazia 49% dos votos para prefeito no primeiro turno, caindo agora em 2004 para 38%. O PPS, que em 2000 obtivera menos de 1%, em 2004, com Fogaça (ex-PMDB), faz 28% no primeiro turno e vence com 53% no segundo.

31



ELEIÇÕES PARA PREFEITO EM PORTO ALEGRE (votação dos principais partidos)						
PARTIDOS	1985	1988	1992 (1º turno)	1996 (1º turno)	2000 (1º turno)	2004 (1º turno)
PT	69.429 (Raul Pont)	247.517 (Olivio Dutra)	307.145 (Tarso Genro)	408.998 (Raul Pont)	381.117 (Tarso Genro) 491.775 (2º T)	304.135 (Raul Pont) 378.099 (2º T)
PDT	257.549 (A. Collares)	158.256 (Carlos Araújo)	85.796 (Carlos Araújo)	41.774 (V. da Cunha)	157.015 (A. Collares) 282.575 (2º T)	78.919 (Vieira da C.)
PMDB	173.198 (Carron Jr.)	72.097 (A. Britto)	120.114 (C. Schirmer)	40.297 (Paulo Odone)	50.416 (C. Busatto)	46.671 (Mendes R. Fº)
PDS/PPB	57.751 (V. Faccioni)	93.862 (G. Villele)	32.556 (Jarbas Lima)	48.224 (M. do Carmo)		
PTB	—	—	53.761 (Valdir Fraga)	24.524 (Valdir Fraga)		
PSDB	—	—	18.050 (Mercedes R.)	167.397 (Yeda Crusius)	121.598 (Yeda Crusius)	
PFL	—	—	—	—	53.769 (G. Bonow)	
PPS						229.113 (José Fogaça)
PSB						431.820 (2º T) 24.588 (Beio A.)

FONTE: TRE-RS (Siglas de origem dos candidatos).





A combinação entre pragmatismo comunitário e combatividade versus programas sociais clientelistas (tíquete do leite e outros) e ações hegemônicas<sup>12</sup> dos profissionais das áreas sociais (saúde, educação e assistência social) encontrou nas articulações regionais a sua *ágora*. Favorecendo a consolidação do OP (pós 1989), é sobretudo nestes espaços que se articulam e desenvolvem as lutas populares na cidade, desde a defesa de ocupações de terras e as ações diretas sobre os governos reivindicando infra-estrutura e serviços até atividades de formação e o debate e planejamento de estratégias de ação.



<b>ARTICULAÇÕES REGIONAIS DE ASSOCIAÇÕES DE MORADORES EM PORTO ALEGRE</b>						
<b>Articulação Regional</b>	<b>Ano de Criação</b>	<b>Associações fundadoras</b>	<b>Associações existentes(*)</b>	<b>Região</b>	<b>Origens</b>	
União de Vilas da Grande Cruzeiroiro	1979	16	23	Grande Cruzeiroiro	Luta pela terra, saneamento e escolas	
União de Vilas da Lomba do Pinheiro	1982	14	20	Lomba	Luta pela água e transporte público	
Conselho Comunitário da Cavalhada	1982	6	28	Centro-Sul	Mobilização para discutir eleições municipais	
Conselho Popular da Glória	1985	10	14	Grande Glória	Defesa de ocupações em áreas de preservação ambiental	
Conselho Popular da Zona Norte	1987	10	18	Norte	Luta por escola pública, melhorias urbanas e controle de centro comunitário	
Conselho Popular do Eixo da Baltazar	1987	5	21	Eixo	Ocupações de terra e de conjuntos habitacionais semi-construídos	
Conselho da Restinga	1988	5	9	Restinga	Influência de ativistas ligados ao PT	
Conselho Popular do Partenon	1988	n.d.	n.d.	Partenon	Regularização Fundiária e Infra-estrutura urbana	
Conselho Popular da Zona Leste	1989	3	12	Leste	Mobilização para discutir eleições municipais	

Fonte: Arquivos da antiga Fase Regional Porto Alegre, com dados trabalhados pelo autor e montados por Maya Fruet (2002).(\*) Associações existentes naquela zona da cidade quando da criação da articulação.



#### **d) Participação comunitário-corporativa co-gestionária**

A segunda tentativa de fazer ressurgir o populismo modernizador, foi quando os trabalhistas voltam ao poder em Porto Alegre (Governo Collares, 1986-1988), mas nem o trabalhismo nem o “povo” eram mais os mesmos. O trabalhismo havia se transformado numa bússola sem norte, diante do desaparecimento da “burguesia nacional” enquanto projeto nacional-desenvolvimentista. E o “povo”, ao contrário, havia sido educado por uma outra lógica na luta contra a ditadura, assim como já não havia mais o mesmo consenso entre as esquerdas como no pré-64. Collares acenou com a idéia organicista de criação dos “Conselhos Populares”, que na verdade seriam conselhos setoriais a serem criados para cada secretaria. As comunidades dos diversos bairros poderiam participar dos diversos conselhos setoriais propostos através dos presidentes de associações de moradores, mas os secretários de cada pasta seriam a autoridade em última instância para a tomada de decisões. Este seria o modelo para completar a obra populista no terreno comunitário, mas o projeto não chegou a ser implantado, porque o governo ficou com medo de não conseguir controlar os setores comunitários organizados simpatizantes de outras forças políticas (PT e PMDB sobretudo)<sup>13</sup>.

A redução da transição do regime militar a um movimento limitado ao campo da política institucional, cuja expressão mais significativa foi o movimento das diretas-já, que culminou numa eleição indireta e numa progressiva desmobilização social (das centrais sindicais aos próprios “fiscais do Sarney”), acabou forçando os movimentos sociais a um movimento de luta pela ampliação da

35





arena política. Criar conselhos locais, estaduais e federais; lutar para que estes conselhos possam controlar fundos próprios, com destinação exclusiva; garantir uma maioria de representantes da sociedade civil nestes conselhos; conferir-lhes poder legal: para o assim chamado campo gestor (das lutas sociais) este movimento tornou-se bandeira de luta em todas as áreas sociais.

O grande modelo inspirador da gestão popular-participativa foram os conselhos de saúde da zona leste de São Paulo. Este modelo se consolidou institucionalmente com o SUS. O modelo combina a idéia de participação direta dos usuários de determinados serviços nas suas próprias regiões, dos profissionais que diretamente prestam os serviços, dos governos e dos prestadores privados. E também no aspecto do financiamento o SUS é modelar.

36



Hoje os recursos do SUS transitam de forma separada pela contabilidade dos governos locais, sendo sua utilização submetida à deliberação do conselho de saúde. Se é certo que a participação

permitiu um maior controle dos gastos públicos em saúde, também é certo que tanto os prestadores privados quanto o governo federal preservaram suas esferas de autonomia relativa no manejo destes recursos.

Segundo levantamento realizado pela ong Cidade, existiam em Porto Alegre, no final do anos 90, mais de 30 conselhos, estando aproximadamente 20 em efetivo funcionamento. Conforme pesquisa mais recente, elaborada por Betânia Alfonsin para o IV Congresso da Cidade, em 2003, mesmo entre os 20 principais conselhos havia problemas de quorum e funcionamento, como se observa pelo quadro abaixo. O quadro permite identificar também as áreas de conflito entre os conselhos e entre estes e o orçamento participativo.





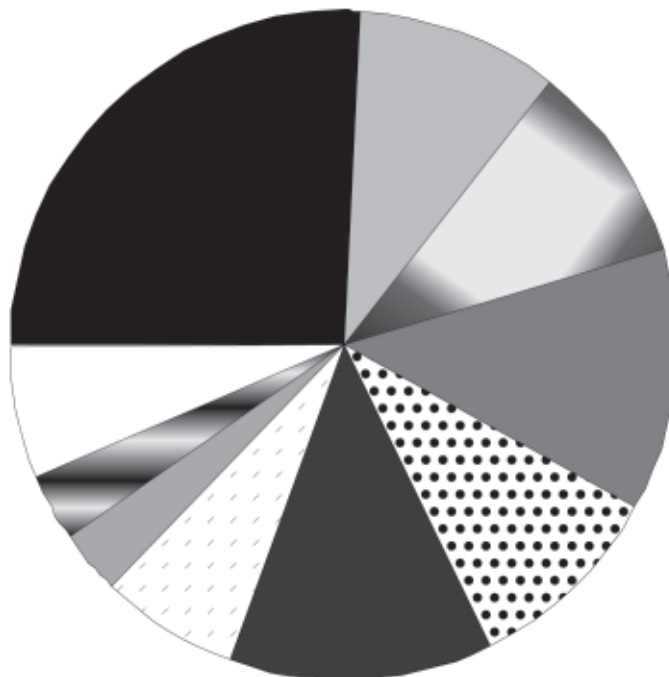
Na mesma pesquisa de 2003 foram identificados pelos conselheiros entrevistados também as principais dificuldades para o bom funcionamento dos mesmos, conforme gráfico que segue. Chama a atenção o destaque maior dado aos itens “infra-estrutura” e “ausência de apoio financeiro aos conselheiros”, o que sugere uma preocupação maior com as condições pessoais de participação dos conselheiros do que propriamente com as atividades dos conselhos. Aparentemente, se trata de mais um indicador da tendência à profissionalização dos militantes, expressa também na pressão por convênios para o financiamento de atividades de interesse comunitário. Ao lado dos cidadãos comuns, ressurge e tende a cristalizar-se um conjunto de cidadãos profissionais, buscando constituir-se enquanto “classe política intermediária”

38



entre as bases corporativas e/ou comunidades populares e o executivo e o parlamento (papel que era desempenhado pelos presidentes de Associações de Moradores no modelo populista). No caso das comunidades populares, esta “classe” tem o seu desempenho moderado pelos fóruns regionais (OP, planejamento, comissões locais de saúde, etc.), o que garante uma certa renovação de lideranças e um certo controle sobre as atividades conveniadas. Como ensina Villasante, muitas vezes confundimos o tecido associativo com os movimentos sociais. “São dois aspectos que se necessitam mutuamente, embora sejam claramente paradoxais: se há mobilização, então a associação é ultrapassada e, se a associação se consolida, o movimento fica controlado.”

## PROBLEMAS NO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DOS CONSELHOS





Os conselhos apresentam os mais variados formatos institucionais. Alguns vêm da antiga tradição técnico-corporativa (Educação, por exemplo) e não incorporam a participação popular, outros têm uma matriz mais explicitamente técnica ou então corporativa, ou mesmo estatizada (Conselho Deliberativo do DEMHAB, por exemplo). Criança e Adolescente, Assistência Social, Plano Diretor e Habitação, são conselhos que se aproximaram mais do modelo do SUS. O próprio Orçamento Participativo (OP), articulando regiões e temáticas, embora sem o mesmo arcabouço legal-institucional também incorpora elementos básicos do SUS, tais como a discussão direta dos problemas vividos pelas comunidades populares e o funcionamento via comissões ou fóruns, a partir dos quais se constrói a representação ao nível da cidade como um todo. A diferença

40



é que o OP constitui-se como uma esfera pública essencialmente plebéia. Não há cadeira cativa para nenhum setor ou corporação. Cada cidadão vale um cidadão, um voto na assembléia. No

modelo do SUS são atribuídos pesos iguais a forças essencialmente diferentes, o que tende a empurrar o jogo deliberativo para o empate permanente. Se o peso decisório dos atores já é garantido de antemão, qualquer decisão que implique perdas relevantes para um deles dificilmente será aprovada. Em Porto Alegre, por exemplo, após quase duas décadas de gestão participativa, sequer foi possível fazer com que a classe médica cumpra a carga horária estipulada no contrato de trabalho. Mas foi possível ampliar o número de postos de atendimento, o horário de funcionamento, a qualidade dos serviços, os critérios de ingresso, etc. Este modelo não pode ser dissociado da luta dos partidos políticos de oposição que se formam a partir do final dos anos 70. Num contexto em que a arena política formal estava fechada para os partidos de esquerda, lutar para ampliar os espaços de participação





era uma forma de ir conquistando espaços aos poucos e de politizar o que era possível politizar, as questões quotidianas da população. À medida que estes partidos chegam ao poder, nem sempre se mantêm a mesma aposta na participação, já que na oposição ela é uma estratégia e na situação pode ser um risco. Da mesma forma, nos anos 90, com o refluxo corporativo dos movimentos sindicais, sobretudo na área do funcionalismo público, grande parte das ações sindicais junto aos usuários dos serviços por eles prestados acabaram sendo reduzidas a um denunciamento mais corporativo do que conscientizador.

Para além dos problemas de sombreamento e efetividade dos conselhos setoriais e sem termos a pretensão de chegar a conclusões exaustivas, existem alguns limites no funcionamento dos conselhos setoriais em Porto Alegre e no Brasil, como mostra Rudá Ricci<sup>14</sup>, que todos aqueles que apostamos na construção destas experiências precisamos enfrentar, inclusive para responder aos novos constrangimentos trazidos pela conjuntura atual:

41



- a) A simples existência de espaços abertos para a participação popular, aqui entendida como a participação direta ou via entidades ligadas aos movimentos sociais de base, não significa, nem garante necessariamente um maior controle popular sobre as políticas públicas.
- b) A gestão e circulação de informações é precária, seja pelo lado do governo, seja pelo lado dos conselheiros, sendo quase sempre relativamente fácil para o governo concentrar e filtrar as informações estratégicas relevantes, dosar a sua publicidade e pautar a dinâmica de funcionamento das reuniões.
- c) Nas situações de conflito, os representantes comunitários só conseguiram espaços efetivos de poder a partir da mobilização de recursos externos às reuniões, via manifestações públicas,



denúncias na mídia e envolvimento de ONGs e/ou de partidos políticos.

- d) A capacidade de elaborar e propor políticas e programas tem dependido muito do próprio governo para a formação das propostas vindas da sociedade, o que permite ao governo imprimir o viés que mais lhe interessa.
- e) O controle dos resultados é quase que artesanal. É verificado se o projeto foi executado ou não, mas não se examinam os custos efetivos e o retorno às comunidades populares fica na dependência de relatos orais.
- f) Os bastidores dos conselhos setoriais pelo lado da sociedade civil são frágeis, pontuais ou simplesmente inexitem, caracterizando uma situação de ausência de articulação política. Isto permite ao governo, que obviamente se articula internamente, impor suas pautas e agendas de trabalho aos conselhos, os quais são

42



aprisionados por rotinas burocráticas insignificantes durante a maior parte do tempo.

- g) As grandes questões sobre as quais os conselheiros precisariam decidir são apresentadas geralmente às pressas, para decisões que precisam ser tomadas em caráter de urgência, com pouquíssimo tempo para de discussão. Ou então, determinados temas simplesmente vão saindo da pauta para sempre.
- h) Nos conselhos setoriais, como já destacado, a forma de representação tende mais para o burocrático-corporativo do que para o popular, isto é, junta competências técnico-políticas com representação classista, profissional ou comunitária. O fato de que um terço ou a maioria dos representantes venha da sociedade civil não altera muito os resultados, pois sempre é possível ao governo manipular ou mesmo alterar algumas representações da sociedade, bem como a própria sociedade é já dividida corporativamente nos conselhos. Além disso, quando a representação não é controlada pela base, ocorre uma certa tendência a que os participantes nestes conselhos setoriais



privilegiem seus próprios interesses nas discussões (por exemplo, viabilizando convênios entre o poder público e as suas entidades, etc.).

- i) Quando o governo é progressista, como foi o caso em Porto Alegre (1989/2004) é possível impulsionar algumas iniciativas mais populares, mas quando o governo é conservador, os setores populares viram a minoria da minoria, tendo de enfrentar o governo e os setores empresariais. O máximo que é possível então são pactos de proteção mútua, mas não há como falar em controle social no sentido de radicalização democrática.

A relativa facilidade com que o governo Fogaça vem desconstituindo os conselhos setoriais em Porto Alegre, em parte devida justamente a estes limites, levou um conjunto de conselheiros a criar, no primeiro semestre de 2005, o Fórum dos Conselhos Municipais, com o objetivo de construir estratégias de defesa do papel dos conselhos como instrumentos de controle social sobre

43

o governo. Embora tendo o “que”, o “quem” e o “como” regulamentados em lei, ao contrário do OP, que tem garantido em lei apenas o “que”, os conselhos setoriais vêm encontrando mais dificuldades para sobreviver numa conjuntura política mais adversa do que o OP. Sem desprezar a importância da inscrição de direitos em lei, verificamos que o enraizamento social tem se mostrado uma garantia mais forte do que a jurídica, não apenas porque a produção de justiça é ineficiente no Brasil, mas também porque a própria objetividade da justiça não é gerada em abstrato.

#### **e) Participação cidadã co-gestionária**

Nossa hipótese aqui é de que os processos participativos



só funcionam efetivamente quando amparados em amplas mobilizações sociais capazes de tensionar os governos e gerar uma opinião pública a favor de determinadas causas. Isto significa que a partilha efetiva de poder em espaços participativos não tem como ser resultado apenas de um discurso de campanha, mas depende da articulação de forças sociais que a sustentem. Em Porto Alegre, os partidos da Frente Popular precisaram dramaticamente do OP para enfrentar uma conjuntura extremamente difícil ao longo da última década. Diante de um legislativo local sempre com maioria oposicionista, um orçamento inicialmente quase todo comprometido apenas com a folha salarial dos funcionários, uma mídia local hegemônica por um único grande grupo empresarial, um empresariado urbano (empreiteiras, empresas de transporte,

44



comerciantes, empresários do setor de serviços) dominado em grande parte por uma lógica patrimonialista e predatória em relação à qualidade de vida e ao meio ambiente, uma burocracia estatal em

ampla medida submissa e carente de qualificação profissional, quando não preconceituosa em relação aos movimentos sociais, seria impossível manter-se no poder e adquirir governabilidade sobre as políticas públicas sem uma ampla base popular. Mas não podia ser qualquer base, o que jogaria o governo nos braços do populismo tradicional (a maioria dos dirigentes de associações de moradores era mais simpática ao PDT e ao PMDB do que ao PT). Por isto, foi fundamental a participação direta, como forma de garantir a todos os cidadãos, sobretudo aos mais humildes, o direito de influir pessoalmente no destino de sua cidade e de seu Estado. Foi quebrada a hierarquia de “cidadãos profissionais” que julgavam ter assento garantido nas relações com o governo a partir de organizações muitas vezes fantasmas. Não é o governo quem diz

com quem aceita conversar e com quem não aceita. É a sociedade, diretamente, através de seus cidadãos e de suas entidades efetivamente representativas – com capacidade de mobilização real – quem define os parceiros do jogo.

Para a UAMPA, deveriam participar do OP apenas os presidentes de associações de moradores, ou pelo menos deveriam ter um espaço previamente garantido. Apesar desta proposta não ter sido aceita, a UAMPA ainda conseguiu garantir um espaço cativo no COP (Conselho do Orçamento Participativo), assim como o SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre), mas todos os demais 46 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes são eleitos diretamente em assembleias regionais (16) e temáticas (6). O governo também tem direito a 2 titulares e respectivos suplentes, mas sem direito a voto. Claro

45

que a divisão do trabalho não pode ser abolida por decreto, nem a estrutura jurídico-política do poder local poderia ser transformada apenas por um esforço



de vontade, muito menos o PT abriu mão do direito de governar, mas OP em Porto Alegre, ao adquirir um caráter essencialmente plebeu, colocou o cidadão comum das vilas populares no centro do poder de decisão sobre os investimentos da prefeitura. A grande maioria dos participantes no OP pertence às classes populares, são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar mensal inferior a R\$ 1.000,00 e uma forte presença de negros e de descendentes indígenas, numa cidade onde a grande maioria se considera branca<sup>15</sup>. Mesmo que para o COP haja uma certa variação neste perfil, sobretudo em termos de renda, escolaridade e gênero, já que não se alteram relações seculares pela simples mágica de um novo desenho institucional (antes ao contrário), o importante é observar as



tendências de fundo, a participação crescente das mulheres, o aumento constante do número de participantes e o “fio terra” que prende os representantes às suas bases regionais e temáticas: o controle dos representantes diretamente pelos representados, podendo os conselheiros ter o seu mandato revogado por decisão do fórum de delegados em reunião especialmente convocada para este fim.

O PT vinha dos movimentos sociais, mas o seu forte em Porto Alegre eram sobretudo os sindicatos dos setores médios (arquitetos, jornalistas, bancários, professores, telefônicos, etc.).

46





Dados Básicos dos Participantes no OP em Porto Alegre – 1995 ou 1998/2002 (%)						
<b>Sexo</b>	População 2000	Plenário 1995	Plenário 2002	Dir. AMs	Delegados	Conse-lheiros*
<b>Mulheres</b>	53,3	46,8	56,4	55,7	60,6	32,6
<b>Homens</b>	46,7	52,2	43,3	44,3	39,4	67,4
<b>NR</b>	—	1,0	0,4	—	—	—
<b>Escolaridade</b>	População 2000	Plenário 1995	Plenário 2002	Dir. AMs	Delegados	Conse-lheiros*
<b>Até I Grau</b>	43,1	55,6	64,1	56,5	49,5	39,4
<b>II Grau (completo ou não)</b>	26,3	31,2	23,8	28,3	30,1	31,1
<b>Superior (completo ou não)</b>	21,1	14,2	12,0	15,3	20,3	29,5
<b>NR</b>	—	—	0,1	—	—	—
<b>Idade</b>	População 2000	Plenário 1995	Plenário 2002	Dir. AMs	Delegados	Conse-lheiros*
<b>16 – 25</b>	22,1	15,8	19,5	8,4	6,5	3,3
<b>26 – 33</b>	18,2	19,1	17,4	17,6	12,6	14,8
<b>34 – 41</b>	14,5	23,0	19,9	21,4	19,5	24,6
<b>42 – 49</b>	16,8	18,8	18,6	19,8	24,4	24,6
<b>50 ou mais</b>	28,4	22,4	24,5	32,8	37,0	32,8
<b>NR</b>	—	0,9				
<b>Renda Familiar (em nº de salários mínimos)</b>	População 2000	Plenário 1995	Plenário 2002	Dir. AMs	Delegados	Conse-lheiros*
<b>0 – 2</b>	26,9	30,9	39,4	25,9	23,7	21,7
<b>2 – 4</b>	17,3	26,1	29,9	37,4	31,8	28,3
<b>4 – 8</b>	21,7	21,1	18,4	19,1	25,3	21,7
<b>8 – 12</b>	11,6	9,7	5,1	8,4	9,0	13,3
<b>12 - 8</b>	22,4	12,2	6,8	8,4	10,2	15,0
<b>NR</b>			0,4	0,8	—	—

Fonte: FASE/CIDADE/PMPA-1995, CIDADE/PMPA-1998, e CIDADE-2002. A pesquisa de 1995 foi efetuada na Segunda Rodada do OP, as demais na primeira.  
(\* ) Dados de pesquisa complementar realizada diretamente no Conselho do Orçamento Participativo (gestão 2002-2003)

**Glossário:**

- População: Dados do Censo IBGE 2000 para Porto Alegre.
- Plenário: participantes entrevistados na 1a. rodada do OP no ano de 2002.
- Dir. AMs: participantes entrevistados na 1a. rodada do OP no ano de 2002 que são dirigentes de Associações de Moradores.
- Delegados: participantes entrevistados na 1a. rodada do OP no ano de 2002 que são ou foram em algum momento delegados do OP.
- Conselheiros: participantes entrevistados na 1a. rodada do OP no ano de 2002, que são ou foram em algum momento conselheiros do OP.
- NR: pessoas que não responderam.

Nos setores comunitários, a inserção do PT se dava sobretudo através das comunidades de base da Igreja, dos programas de extensão universitária em algumas regiões (sobretudo a Lomba do Pinheiro, onde se localizava o Campus da UFRGS e para onde haviam sido transferidas as áreas de Letras, História e Ciências Sociais) e da atuação de profissionais de educação, saúde e assistência social em algumas comunidades. Estas inserções não se davam de forma exatamente articulada, já que eram atravessadas pelas tendências internas ao PT, assim como ocorria na área sindical.

Participação no OP de acordo com o grupo e/ou entidade a que se filia				
Grupo/Entidade/Condição	1995	2002	Delegados	Conselheiros
Associações de Moradores	50,5	48,3	68,3	73,8
Conselhos Populares ou Uniões de Vilas	8,7	3,7	11,0	18,0
Grupos Religiosos ou Culturais	10,6	8,9	15,4	16,4
Partidos Políticos	4,5	4,2	13,0	19,7
Sindicatos	4,2	3,2	6,5	6,6
<b>Entidades em Geral (inclui anteriores)</b>	<b>75,9</b>	<b>61,1</b>	<b>86,6</b>	<b>86,9</b>
Primeira vez que participa do OP	48,5	47,5	—	—
<b>Fonte: CIDADE-2002</b>				





Embora curto-circuitando a hierarquia e a pretensão ao monopólio de representação das lideranças comunitárias tradicionais, a participação direta implicava uma aposta e um risco. Se o PT tentasse um movimento de instrumentalização organicista dos setores comunitários no estilo do PDT, certamente teria fracassado, porque não tinha o mesmo grau de enraizamento do PDT e mesmo o PDT acabou gerando ressentimentos ao tentar simplesmente “comandar a massa popular”. Por outro lado, os combates internos do PT haviam ensinado um mínimo de procedimentos democráticos em situações de ausência de dominação. O PT de Porto Alegre, diferente de São Paulo, por exemplo, nunca teve o predomínio absoluto de uma tendência. Isto foi obrigando as diversas tendências políticas internas ao respeito mútuo, mesmo que à contragosto muitas vezes. O próprio governo Olívio em Porto Alegre (89-92), que inicialmente impôs uma composição predominantemente vinculada às suas tendências de sustentação interna, acabou aceitando, a partir da crise do processo de intervenção no sistema de transporte coletivo, uma composição mais de acordo com o peso de cada corrente. Esta aprendizagem contribuiu para a atitude “generosa” de não condicionar participação e opção partidária. Como costumava brincar o falecido Gildo Lima, da Coordenação de Relações Comunitárias do governo: “Aqui todos podem participar, não importa de onde a pessoa vem, até os gremistas são bem-vindos!”

49



O risco de que lideranças vinculadas ao PDT e ao PMDB via UAMPA e estruturas partidárias respectivas boicotassem e inviabilizassem o processo acabou não se configurando, porque a UAMPA já se encontrava bastante desgastada por essa época (89-

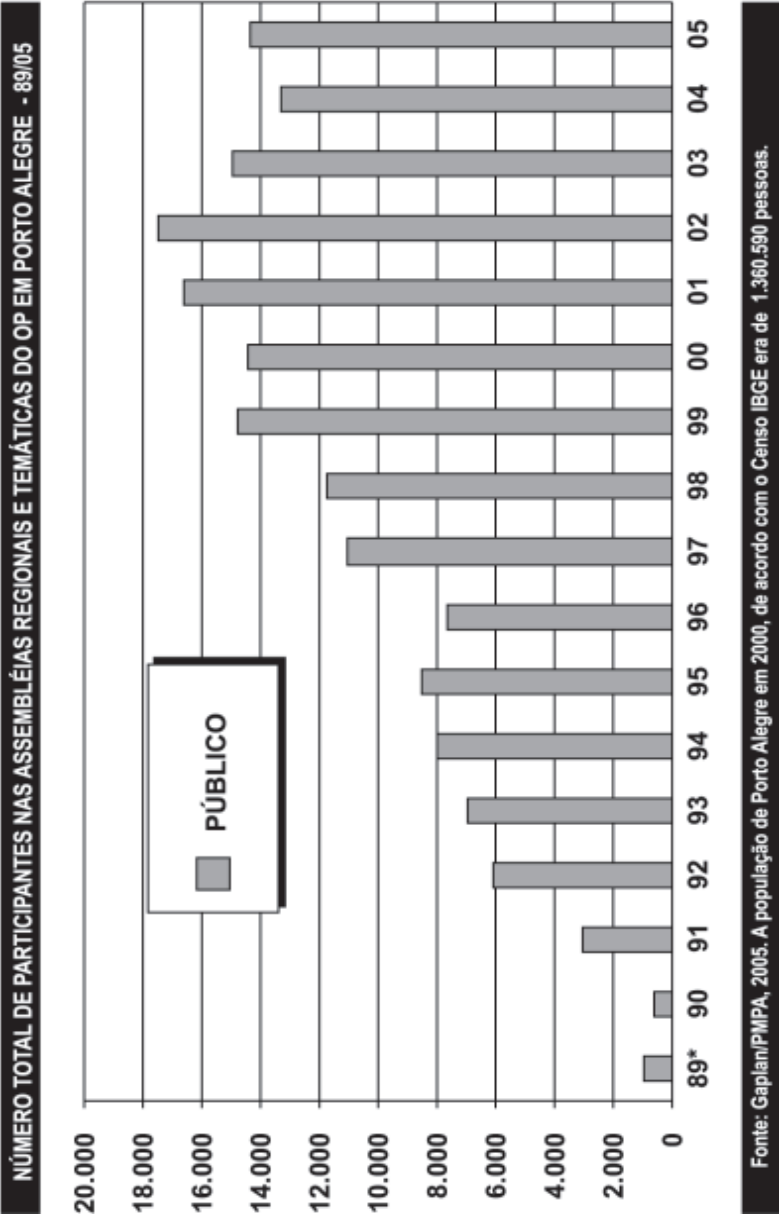


90) e porque a adesão espontânea das pessoas nas vilas populares tendia a crescer na medida em que suas decisões de fato passaram a ser implementadas (sobretudo a partir de 91). Ao contrário, no início do OP em Porto Alegre tinha-se a nítida impressão de que a atratividade do processo era maior entre militantes ligados ao PDT e ao PMDB do que ao próprio PT, que esperavam ações mais radicais do governo em relação aos problemas urbanos. Uma outra decisão importante foi a de não transformar em lei as regras de funcionamento do OP. Diferentemente dos conselhos setoriais participativos que surgiam a partir do SUS, a Frente Popular em Porto Alegre, com base nas determinações genéricas da Lei Orgânica Municipal de 1990, abriu espaço para a auto-regulamentação do OP pelos próprios participantes. Isto permitiu

50



que a experiência fosse sendo progressivamente qualificada pelo debate constante entre participantes e governo. Assim, das reuniões regulares quase que informais para discutir as demandas priorizadas pelas comunidades na sala ao lado do gabinete do prefeito passou-se progressivamente para uma estrutura baseada em parâmetros coletivamente construídos de justiça social (tributária, distributiva e sócio-política), no desdobramento de todos os itens do orçamento municipal e na formalização das decisões através da publicação do plano de investimentos contemplando a apresentação dos dados gerais do orçamento, o resultado das escolhas prioritárias dos participantes e as obras e serviços por regiões e temáticas.





### 3. A emergência de um novo princípio ético-político para a política urbana

Em Porto Alegre, a opção dos governos da Frente Popular (1989-2004) pela Concessão do Direito de Uso, consignado já na Lei Orgânica Municipal de 1990, não se deu exatamente por consenso das comunidades populares. Tratou-se da obediência a um instrumento legal por pressão de entidades como o Serviço de Assessoria Jurídica

52



Gratuita (SAJU), da UFRGS, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), a FASE Porto Alegre e o CIDADE, ONG então recém criada (1987) e que havia surgido a partir de um

núcleo de assessoria popular existente junto ao Sindicato dos Arquitetos. Estas entidades foram fundamentais na introdução de instrumentos urbanísticos progressistas na Lei Orgânica Municipal (LOM), juntamente com o gabinete do Vereador Lauro Hagemann (PCB, então) e o Sindicato dos Artesãos.

Emergia um novo paradigma capaz de obter a adesão pontual dos vereadores, muito embora os governos da Frente Popular jamais tenham tido maioria no parlamento local. Tendo por base os fóruns constituídos ao redor dos processos constituintes nacional, estadual e municipal, e inspirado nas experiências históricas européias de Bolonha e Barcelona, por exemplo, nas latino-americanas, como Havana e Villa El Salvador, e nas brasileiras, como Lages, Pelotas, Vila Velha e Recife (PREZEIS), este novo modelo tinha dois eixos



básicos: a participação popular na gestão das políticas de desenvolvimento urbano e a adoção de instrumentos legais relacionados à função social da propriedade. Dados de 1985, mostravam que apenas 15 proprietários detinham 21% dos vazios urbanos em Porto Alegre (sendo que os vazios urbanos correspondiam então a 53,66% do circuito urbano da cidade).

O crescimento das frentes presididas pelo PT se deu sobretudo a partir de 3 compromissos: ética na gestão da coisa pública, promoção de justiça social e participação e transparência nos processos decisórios. Em Porto Alegre, havia ainda um elemento adicional, que limitaria em parte a penetração do PT junto a determinados segmentos empresariais médios e grandes e que havia sido expresso na campanha de Olívio Dutra à prefeitura em 1988, a idéia de que para que os setores populares pudessem ganhar, outros setores deveriam perder. Ou seja, o projeto de governo defendia a idéia de que a redistribuição da renda urbana não poderia ser feita apenas a partir da inversão de prioridades no direcionamento do orçamento público, sendo necessário não apenas limitar a apropriação dos investimentos públicos pelos setores privados empresariais, mas também responsabilizá-los, via reforma tributária, pelos meios de consumo coletivo necessários para a reprodução social das classes populares. Tratava-se de um projeto de ênfase classista, que via na redução da taxa de exploração urbana patrocinada pelas classes capitalistas do urbano (empreiteiras, grandes proprietários e grandes comerciantes) o meio para recuperar as finanças públicas e garantir o acesso à cidade e à cidadania por parte das classes populares. Esta redução da taxa de exploração urbana, entretanto, não era acompanhada de uma proposta alternativa para o desenvolvimento econômico da cidade. A justiça social seria produzida pela socialização da renda urbana





(via elevação da carga tributária) e pela imposição de limites à geração desta renda (IPTU progressivo sobre os vazios urbanos, por exemplo, ou adoção da Taxa Transporte, fazendo com que os comerciantes passassem a arcar com parte ou todos os custos de deslocamento dos usuários de transporte coletivo). Enquanto foi possível avançar na recuperação das receitas próprias via política fiscal, este projeto parecia inclusive gerar um ciclo proativo na economia, ao estimular via financiamento público um conjunto de obras executadas por empreiteiras com base nas decisões de investimento do OP. Não é de graça que a Região Metropolitana de Porto Alegre ainda hoje detém a menor taxa de desemprego entre as capitais pesquisadas pela rede DIEESE/SEADE.

Taxas de desemprego em regiões metropolitanas selecionadas — jan.-jun./05 (%)										
REGIÕES METROPOLITANAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Junho/05		
Belo Horizonte	15,9	17,9	17,8	18,3	18,1	20,0	19,3	17,7		
Distrito Federal	19,7	22,1	20,2	20,5	20,7	22,9	20,9	19,5		
Porto Alegre	15,9	19,0	16,6	14,9	15,3	16,7	15,9	15,0		
Recife	21,6	22,1	20,7	21,1	20,3	23,2	23,1	22,6		
Salvador	24,9	27,7	26,6	27,5	27,3	28,0	25,5	25,5		
São Paulo	18,2	19,3	17,6	17,6	19,0	19,9	18,7	17,5		

FONTE: Convênio SEADE-SP e DIEESE; FEE, FGTA/SINE-RS; STDH/GDF; CEIF/JP/SETAS/SINE-MG; SEI/SETRAS/UFBA; Seplandes-PE (disponível em <http://www.dieese.org.br>)

O sucesso do OP em Porto Alegre acabou contagiando dezenas de cidades no Brasil e em outros países. Embora sem o alcance dos conselhos setoriais (mais de 30 mil conselhos setoriais existentes para um total de 5.560 municípios no Brasil), 30,9% das cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes no Brasil no período 2001-2004 adotavam OP (ou 43,4% da população vivendo em cidades com mais de 100 mil habitantes), conforme quadro ao lado.

A partir do início do novo milênio, entretanto, em Porto Alegre, por diversos motivos, este modelo começou a esbarrar em limites que levaram o orçamento municipal a um recorrente déficit, conforme se observa na tabela da página seguinte.

Percentual de experiências e de população com OP por classe de população em cidades de mais de 100 mil habitantes no Brasil (1997-2004)						
POPULAÇÃO	Número de cidades existentes	População das cidades	Cidades com OP (%)		População em cidades com OP (%)	
			1997-2000	2001-2004	1997-2000	2001-2004
100.001-200.000	117	16.406.325	10,3 (12)	22,2 (26)	10,9	23,1
200.001-500.000	76	23.221.680	17,1 (13)	38,2 (29)	16,0	38,8
500.001-1.000.000	18	12.583.713	22,2 (4)	38,9 (7)	24,1	39,8
Mais de 1.000.000	12	32.338.174	33,3 (4)	58,3 (7)	18,4	58,5
<b>TOTAL</b>	<b>223</b>	<b>84.549.892</b>	<b>14,8 (33)</b>	<b>30,9 (69)</b>	<b>17,1</b>	<b>43,4</b>

Fonte: Adalmir Marquetti, 2005.

PORTO ALEGRE - Balanço Orçamentário Resumido (Valores históricos em R\$ milhões)									
Receitas	2002	2003	2004	2005	Despesas	2002	2003	2004	2005
1. Receitas Correntes	1.523	1.748	1.832	2.059	3. Despesas Correntes	1.450	1.675	1.786	1.817
1.1 Receitas Próprias	826	1.043	1.079	1.151	3.1 Despesas com Pessoal	770	985	1.052	702
IPTU	107	175	139	172	Pessoal Ativo	454	638	744	678
ISS	178	204	241	279	Inativos e Pensionistas	220	286	303	0
Outras Receitas Próprias	541	664	699	700	Outras Despesas com pessoal	96	61	5	23
1.2 Transferências	697	705	753	908	3.2 Outras Despesas Correntes	680	691	734	1.115
FPM	44	45	49	72	Juros Pagos	23	40	45	39
Outras Transferências	653	659	704	836	Demais Despesas Correntes	657	651	689	1.076
2. Receitas de Capital	64	52	80	31	4. Despesas de Capital	171	153	202	178
Operações de Crédito	53	44	49	24	Investimentos	125	115	145	106
Alienação de Bens	9	5	26	3	Amortizações Pagas	45	37	45	66
Outras Receitas de Capital	2	2	5	3	Outras Despesas de Capital	1	1	12	6
Total Receitas (1+2)	1.586	1.799	1.913	2.090	Total Despesas (3+4)	1.621	1.828	1.988	1.995
Déficit	34	29	75	0	Superávit	0	0	0	95
Total	1.621	1.828	1.988	2.090	Total	1.621	1.828	1.988	2.090

Fonte: FIMBRA 2002, 2003, 2004 (disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>).





Claro que esta situação precisa ser relacionada com a opção municipal pela ampliação da margem de endividamento<sup>16</sup>, sobretudo via financiamento junto ao BID (US\$ 58 milhões) para a realização da III Perimetral (12 quilômetros de avenida cruzando a cidade de norte a sul que elevaram o nível de endividamento e o comprometimento anual com amortizações e juros), assim como tem a ver com a perda relativa de peso econômico da cidade no conjunto do Rio Grande do Sul, o que tem impacto nas transferências constitucionais feitas pelo Estado, cf. quadro (página 56). A redução do índice de retorno do ICMS para 10,513 em 2006 significará uma perda orçamentária de aproximadamente 38 milhões de reais (ou seja, o equivalente a um quarto dos investimentos executados em 2004).

Junte-se a isto também a crise fiscal do Rio Grande do Sul (por conta de isenções fiscais e do peso da dívida pública após sua “federalização” em 1998), o aumento dos gastos com pessoal (sobretudo quando aumentam as demandas nas áreas de saúde, educação e assistência social<sup>17</sup>) e mais os constrangimentos criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (necessidade de superávit primário como condição para novos financiamentos), bem como a dificuldade da Frente Popular em enfrentar uma reforma administrativa sem ter de necessariamente cair nas receitas tradicionais de ajuste. A elevação da carga tributária federal e a reconcentração de recursos naquele âmbito durante o governo FHC, somada à política monetária extremamente restritiva, contribuíram também para limitar o uso de políticas anti-cíclicas por parte dos governos municipais em geral<sup>18</sup>. Entre 1999 e 2002, cf. IBGE, a participação de Porto Alegre no PIB brasileiro cai de 1,13% para 0,97%.

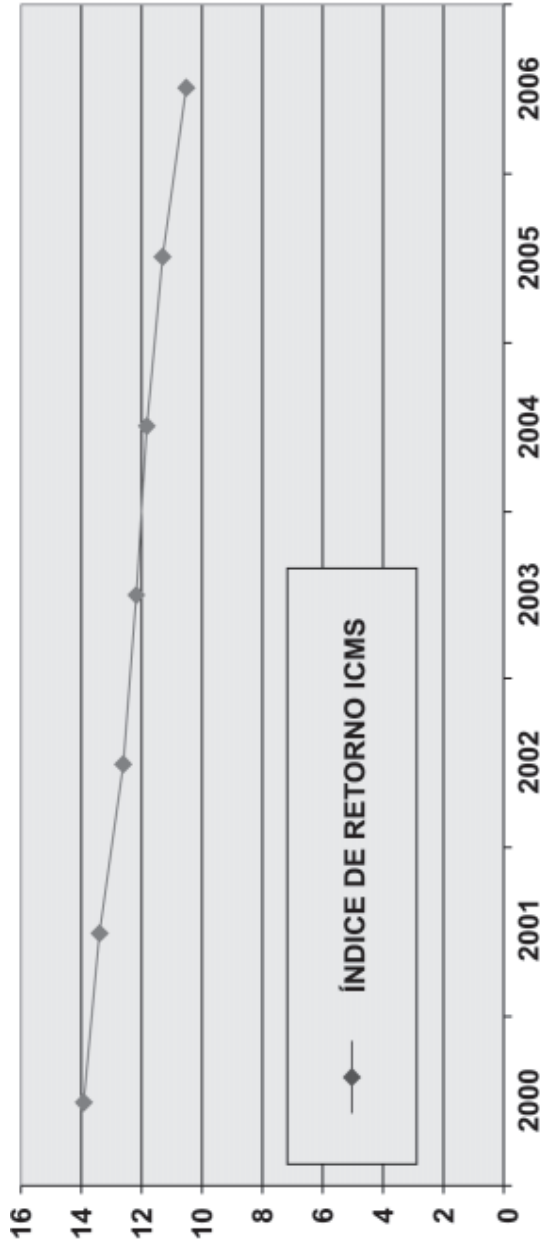
De qualquer forma, não foram estes limites mais recentes os

57



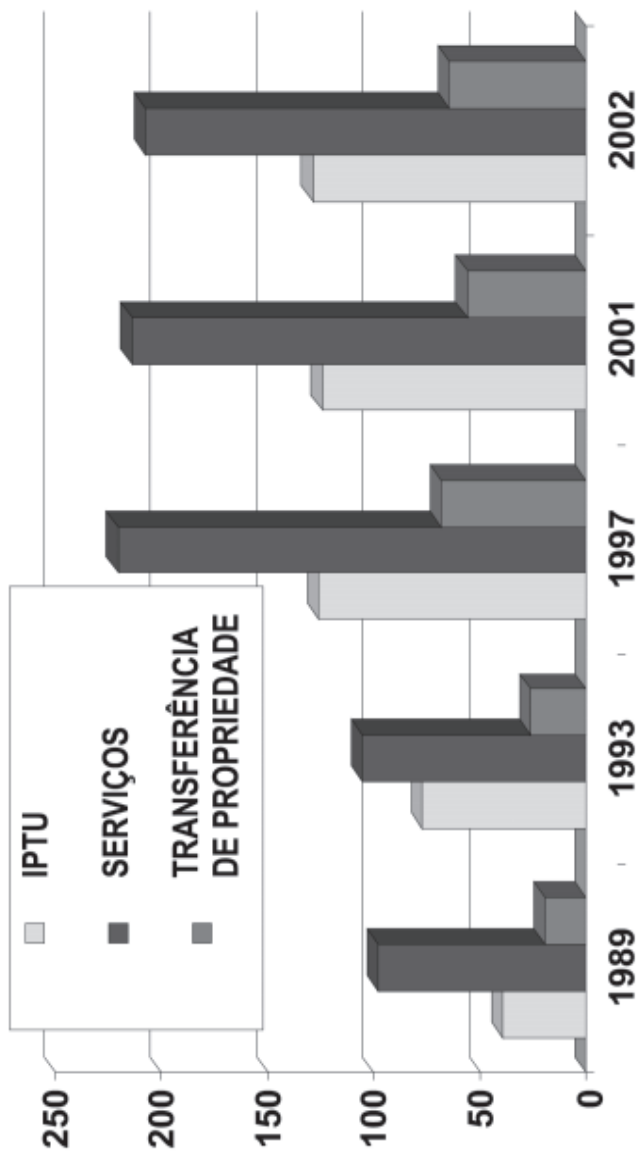


58



ÍNDICE DE RETORNO DO ICMS (PORTO ALEGRE - 2000-2006)							
ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ÍNDICE	13,916	13,349	12,603	12,135	11,831	11,299	10,513
SEFAZ-RS - AIM (Índice de retorno ICMS) / Índice Participação Municípios							

**EVOLUÇÃO DOS IMPOSTOS ARRECADADOS LOCALMENTE EM PORTO ALEGRE – VALORES EM MILHÕES DE REAIS, CORRIGIDOS PELA INFLAÇÃO ATÉ DEZEMBRO DE 2002**



Fonte: Gaplan/PMPA, 2004.



principais limitadores do novo paradigma urbano junto aos governos da Frente Popular em Porto Alegre. Dois fatores, um estrutural e outro conjuntural, acabaram contribuindo de forma mais determinante para que o desempenho da área de planejamento urbano ficasse muito aquém do sonhado pelo novo paradigma. O primeiro limitador foi a estrutura burocrática tradicional da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). A resistência tecnocrática à “irracionalidade” dos investimentos decididos pelas classes populares, envolvendo parte da própria equipe indicada pelo governo, levou o prefeito Olívio Dutra a ter de criar uma estrutura paralela para montar o orçamento municipal, o Gabinete de Planejamento (GAPLAN). Contra a urbanização de favelas em áreas centrais, os tecnocratas alegavam, por exemplo, que haveria uma relação custo/benefício maior com a remoção dos

60



moradores para áreas periféricas. O terrenos em áreas centrais ocupados por favelas poderiam ser vendidos e com os recursos gerados seria possível assentar um número muito maior de famílias.

Outro argumento era de que a cidade deveria ser igual para todos. Como, para manter todas as famílias no local, a urbanização de favelas implicaria a adoção de padrões urbanísticos “rebaixados” (largura das ruas, dimensão dos lotes, etc.), haveria uma “discriminação” dos moradores destas áreas. Este tipo de preconceito ainda hoje gera teses conservadoras de que o OP teria destruído o planejamento urbano na cidade. Parece, ao contrário, que a tecnocracia ligada ao planejamento urbano preferia cometer haraquiri a questionar os pressupostos elitistas que a colonizavam desde décadas. Isto acabou provocando uma relação esquizofrênica entre OP e planejamento urbano, porque embora o OP não necessitasse dos preconceitos dos tecnocratas do planejamento, seria ingênuo supor que pudesse prescindir da contribuição técnica qualificada na discussão dos investimentos



municipais. A opção pela pavimentação asfáltica, por exemplo, impermeabilizando o solo e aumentando a velocidade dos veículos em áreas de moradia popular, poderia ter sido melhor discutida com os participantes do OP, assim como determinadas opções na área do saneamento básico (incremento das redes de coleta de esgotos sem uma tempestiva contrapartida em seu tratamento). Levou quase uma década para que novos técnicos ligados ao novo paradigma descrito anteriormente chegassem a posições relevantes de influência na SPM. Assim como o orçamento, também a equipe de regularização fundiária acabou sendo transferida da SPM para o DEMHAB, para só mais tarde poder voltar à SPM.

O segundo limitador que prejudicou o desempenho do planejamento urbano, o conjuntural, foi a estratégia econômica de cunho predominantemente fiscal a que “se obrigou” a Frente Popular logo de início, em 1989. Isto levou os economistas militantes trazidos para o governo (ligados sobretudo à Sociedade de Economia) a priorizar um olhar mais arrecadador do que propriamente transformador sobre a dinâmica econômica local e as possibilidades dos novos instrumentos de regulação urbana consignados pela Lei Orgânica Municipal de 1990. O máximo que se avançava a partir deste olhar era na direção da produção de justiça tributária (quem ganha mais deve pagar mais). Seu principal instrumento foi a proposta de IPTU progressivo sobre os vazios urbanos. Apesar de aprovado pelos vereadores, ficou sob júdice até o final dos anos 90, em função de ação impetrada pelo então vereador Isaac Ainhorn (PDT), atualmente Secretário de Planejamento no governo Fogaça. Quando a justiça finalmente decide pela legalidade do IPTU progressivo, numa conjuntura favorável à aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, uma nova lei municipal deveria ser aprovada para regular a matéria. Entretanto, o cerco dos partidos de oposição às iniciativas fiscais da Frente Popular, já em seu terceiro mandato, impediria a aprovação da proposta.

61





## 4. O funcionamento recente dos espaços participativos nas áreas de habitação e planejamento urbano

62



Antes de mais nada, é preciso destacar que as políticas habitacionais em Porto Alegre têm apresentado resultados bastante significativos, como a já mencionada redução da área de irregularidade fundiária, o que é, acredito, um fato inédito entre as capitais brasileiras, bem como tem sido possível assegurar uma oferta ao redor de mil unidades/ano para a população de baixa renda (entre lotes urbanizados, casas e apartamentos). De forma semelhantes, no âmbito do planejamento urbano, tem sido possível urbanizar núcleos populares em áreas centrais da cidade, realizar operações consorciadas em benefício dos setores mais pobres, bem como assegurar um amplo espaço de negociação nos casos de ocupações e de emergências. Embora parcialmente bem sucedida, as políticas adotadas confirmam a regra. A principal “política” para a moradia popular em Porto Alegre e nas grandes capitais brasileiras tem se baseado num contínuo movimento de ocupações. Não são estes os resultados que nos interessa analisar aqui, num primeiro momento.

<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E PRODUÇÃO HABITACIONAL EM PORTO ALEGRE POR REGIÃO (1989-2004)</b>				
<b>REGIÃO</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b>	<b>PRODUÇÃO HABITACIONAL</b>	<b>TOTAL DE FAMÍLIAS BENEFICIARIAS</b>	
HUMAITÁ/NAVEGANTES	876	2.083	2.959	
NOROESTE	64	164	228	
LESTE	7.737	61	7.798	
LOMBA DO PINHEIRO	4.741	403	5.144	
NORTE	1.733	663	2.396	
NORDESTE	3.298	4.322	7.620	
PARTENON	2.794	350	3.144	
RESTINGA	542	2.508	3.050	
GLÓRIA	2.299	238	2.537	
CRUZEIRO	6.764	917	7.681	
CRISTAL	1.363	21	1.384	
CENTRO-SUL	1.137	1.660	2.797	
EXTREMO-SUL	284	589	873	
EIXO DA BALTAZAR	751	1.478	2.229	
SUL	1.908	195	2.103	
CENTRO	359	495	854	
<b>TOTAL</b>	<b>36.650</b>	<b>16.147</b>	<b>52.797</b>	

**FONTE: DEMHAB, Habitação é prioridade em Porto Alegre, Porto Alegre, PMPA, 2004.**



O volume de investimentos governamentais nas áreas mais pobres mudou a cara da cidade nos últimos anos. O apoio a estes resultados expressa um relativo consenso entre setores populares, empreiteiros de obras, governo e sociedade em geral, até porque eles são funcionais ao sistema capitalista. O que pretendemos tratar aqui é precisamente dos pontos não consensuais, dos pontos em que há disputa ou onde os arranjos implicam problemas para a qualidade de vida na cidade.

#### a) Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação COMATHAB

64



Vejam primeiro como funciona a estrutura participativa da política habitacional em Porto Alegre. Embora caiba ao COMATHAB deliberar sobre as políticas habitacionais, o primeiro espaço onde as demandas são apresentadas é o OP. É nas assembléias regionais e nos fóruns respectivos que propostas de regularização, urbanização, compra de áreas ou produção de lotes e unidades construídas são listadas por ordem de prioridade para o governo. Caso habitação fique entre as três primeiras demandas da cidade, é certo que haverá recursos para investimentos, o que tem ocorrido invariavelmente praticamente desde que habitação se tornou um tema prioritável no OP. Os fóruns regionais do OP são portanto espaços estratégicos para os movimentos de moradia na cidade. Além dos fóruns regionais, também o fórum temático do OP de Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano e Ambiental é importante para a apresentação de propostas mais gerais para a cidade, como o apoio a cooperativas habitacionais, por exemplo. Após a definição dos recursos disponíveis, cabe ao DEMHAB em





conjunto com o Gabinete de Planejamento a definição das obras e serviços concretos a serem desenvolvidos.

É aqui que deveria iniciar o trabalho do COMATHAB e é aqui que iniciam os problemas. Geralmente a proposta final a ser apresentada pelo COMATHAB ao COP (Conselho do Orçamento Participativo) só é apresentada ao COMATHAB às vésperas de sua ida ao COP. Ou seja, todo o processo de construção da proposta se dá internamente ao governo e não em conjunto com o COMATHAB. Segundo o governo, isto se deve a várias limitações, como a demora nas negociações com a Caixa Econômica Federal, a dificuldade de adequar as áreas disponíveis às necessidades das regiões, as dificuldades técnicas em ampliar os trabalhos de regularização fundiária, etc. O fato concreto é que existindo já há quase uma década, o COMATHAB ainda não constituiu uma rotina adequada de trabalho, onde todas as informações estratégicas estejam disponíveis. É curioso, por exemplo, que tanto a gestão anterior (PT) quanto a atual (PPS) julguem impróprio divulgar os dados do Banco de Terras do município (Lei Complementar n. 269/92) aos membros do Conselho, devido ao risco de ocupações, como se a burocracia que administra os dados ou os próprios membros do governo fossem em princípio mais confiáveis. Da mesma forma, não são trazidos para o Conselho os dados da execução orçamentária do plano de investimentos, nem a prestação de contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento (que incorpora recursos do solo criado e outros). Segundo o governo, tais controles caberiam a um segundo conselho, o Conselho Deliberativo do DEMHAB, onde os participantes são quase todos indicados pelo próprio governo e cuja atuação não se traduz em nenhuma divulgação pública de seu trabalho. Conforme estudo

65





do Polis, encomendado pelo próprio órgão:

*(...) o COMTHAB embora sendo órgão deliberativo, não atua como tal. Ainda não está resolvida a questão de duplicidade de atribuições ou o sobreamento com o Conselho Deliberativo do DEMHAB. Por lei as principais atribuições do COMTHAB estariam relacionadas à deliberação nas questões do acesso à terra e moradia, a gestão do FMD, e a fiscalização e controle sobre as ações da política habitacional. Também existem alguns sobreamentos com CMDUA e com o COP. Caberia ao COMTHAB propor o plano de aplicação do FMD, principal instrumento para a efetivação do papel deliberativo do COMTHAB. Enquanto esta discussão não evoluiu seu papel se esvazia frente a potencialidade prevista em lei.”*

66



Como tem sido possível sustentar este esvaziamento ao longo de vários anos? A resposta é relativamente simples. Primeiro, dispendendo anos apenas para organizar o regimento interno e garantir

pelo menos uma rotina de reuniões, embora não de procedimentos. Segundo, priorizando a discussão de situações imediatas e emergenciais ou simplesmente pontuais, ligadas aos interesses deste ou daquele conselheiro. Como um terço dos conselheiros vêm das regiões do OP (agrupadas duas a duas), é natural que tragam um conjunto de demandas de serviços para as reuniões, mas não é aceitável que elas acabem substituindo a ausência de decisões sobre a política habitacional propriamente dita. Terceiro, postergando sistematicamente o fornecimento de informações relevantes. Existem os dados gerais dos gastos do Departamento, mas praticamente não se tem dados sobre a execução dos projetos específicos. Como conseqüência, a função educativa que poderia ter o funcionamento do COMATHAB para os participantes e para aqueles que eles



representam acaba meio que se perdendo e se reforçam os aspectos mais imediatistas da participação. Talvez isso ajude a explicar também o escasso retorno do resultado das reuniões para o conjunto da sociedade e mesmo para as pessoas que escolheram os conselheiros em suas regiões. Da mesma forma se explica também o pequeno interesse dos setores empresariais da construção civil em participar desde conselho, o mesmo podendo ser dito dos representantes do próprio governo, sendo necessário muitas vezes adiar deliberações em função de problemas de quorum.

Como, então, pode combinar-se este esvaziamento com a efetividade dos investimentos em habitação no município (R\$ 321.000.000,00 em 16 anos, beneficiando cerca de 53 mil famílias)? A resposta a esta pergunta é um pouco mais complexa, já que na verdade o DEMHAB divide com outros setores do governo as decisões estratégicas sobre a política habitacional. Assim, existia todo um amplo espaço de bastidores onde se articulavam líderes comunitários e governo, sobretudo no âmbito do OP. Na verdade, só muito recentemente é que o DEMHAB vem se aparelhando para o desempenho de um papel mais estratégico. Durante a maior parte de sua existência o órgão funcionava mais como uma imobiliária popular, repassando financiamentos da CEF e administrando uma carteira sempre com alto índice de inadimplência (estimada atualmente em 80%, segundo o novo diretor-geral do departamento, Nelcir Tessaro). Além disso, como havia uma relativa coincidência de propósitos entre governo e líderes comunitários, não havia muita preocupação com as formalidades de funcionamento do conselho, desde que na prática os investimentos ocorressem.

A conseqüência, mais uma vez, foi a despolitização da

67





questão habitacional. A melhor expressão disso foi o recuo do governo na questão da Concessão do Direito de Uso. Um dos debates mais relevantes tratados no âmbito do COMATHAB teve a ver com o repasse de chaves em áreas de concessão de uso. Segundo a Lei Orgânica do Município (Art. 203), para os terrenos públicos ocupados até 89 seria possível aplicar a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), ou seja, o direito dos ocupantes permanecerem no local mediante o pagamento de um pequeno “aluguel” ao município<sup>19</sup>. Posteriormente, estendeu-se o direito de uso também para outras situações. A concessão poderia ser transferida aos herdeiros e a única condição era de que o imóvel não poderia ser repassado a terceiros, a não ser via devolução do mesmo ao DEMHAB, que então selecionaria uma outra família em situação

68



de carência. Na prática, não havia um trabalho pedagógico sobre as suas vantagens sobre a propriedade privada (que implicaria ao morador um custo de mercado a ser pago e não um simples

aluguel, além do custo social para o conjunto da sociedade, já que pelo instrumento da livre venda seriam retirados imóveis de uso social para serem repassados ao mercado privado). Somando-se a isto a pressão de setores de oposição que procuravam mostrar a concessão do direito de uso como uma forma de discriminação social e mais o incentivo velado dado ao comércio ilegal de chaves, gerou-se o caldo de cultura necessário para pressionar a Prefeitura a rever as regras do jogo, o que ocorreu durante a I Conferência Municipal de Habitação em Porto Alegre, em 1997, onde foi tirada a recomendação de realização de um Seminário específico para tal fim. Deste Seminário surgiu um projeto de alteração na legislação, tornado lei em 2000 (Lei Complementar 445), permitindo a venda dos imóveis por parte de detentores do direito de uso, mas sob determinadas condições (via

DEMHAB, garantia de que o comprador também apresenta as mesmas condições de carência). Esta alteração abriu espaço para novas propostas na Câmara de Vereadores, como a possibilidade de conversão em financiamento habitacional após 10 anos e outras.

No Governo Fogaça, com a recente instituição do programa Dono da Casa pelo DEMHAB<sup>20</sup> a concessão do direito de uso pode ser convertida em financiamento habitacional em até 240 meses. Não se trata apenas de uma questão de razoabilidade como pode parecer à primeira vista, mas da contradição entre interesse social e apropriação individual. A disputa política em torno da questão concessão versus propriedade tornou-se emblemática do modelo de gestão autoritária adotado pelo DEMHAB. Este órgão, mesmo após 16 anos de Administração Popular, não conseguiu alterar um certo ranço policialesco-clientelista na gestão dos seus loteamentos. Embora existam alguns casos exemplares, de um modo geral não foi possível desenvolver um trabalho mais efetivo de educação

popular, voltado para a gestão coletiva dos loteamentos e conjuntos habitacionais. O DEMHAB acabou assumindo um papel de síndico não-eleito, numa relação ao mesmo tempo autoritária e paternalista com os seus “clientes”. Não por acaso, é um dos órgãos da prefeitura com maior número de cargos em comissão – CCs (66 cargos em comissão de livre provimento pelo prefeito), só perde para o Departamento Municipal de Água e Esgotos – DMAE (108 CCs) e para o gabinete do prefeito (86 CCs)<sup>21</sup>. Neste processo, os sujeitos populares acabam sendo tratados geralmente como se fossem incapazes de autonomia e de responsabilidade coletiva. Não se rompe com a barreira do contrato individual, da hipoteca individual. Quanto mais são tratados como flagelados e não como cidadãos, mais assim eles se comportam, como se observa pelos níveis de inadimplência e





pelas situações caóticas que se estabelecem em determinados espaços geridos diretamente pelo órgão.

O novo governo, o governo Fogaça, já reconhecia a situação caótica de muitos condomínios desde antes das eleições. O programa Dono da Casa é justamente uma de suas promessas de campanha. Como já mencionado, a concessão do direito de uso implica um “aluguel” mensal (entre 8 e 15 reais). A conversão em financiamento imobiliário implica em aumentar a parcela mensal em mais de 1.000% (mesmo subsidiadas, as prestações ficam entre 70 e 150 reais). A lógica aparente do programa é de que as pessoas não são responsáveis porque não têm a propriedade dos imóveis que possuem. Mas por trás disto há na verdade uma questão mais ideológico-fiscal do que social. O Departamento tem um

70



comprometimento mensal com financiamentos junto à CEF ao redor de R\$ 585 mil mensais (referentes a 22,5 mil unidades), sendo R\$ 290.000,00 referentes a um único condomínio, o

Jardim Leopoldina (1.092 unidades), fruto de uma complicada negociação realizada com os ocupantes<sup>22</sup>. A receita própria do DEMHAB (de mutuários, beneficiários do direito de uso e outras) está em aproximadamente R\$ 376 mil mensais. O subsídio líquido às famílias envolvidas seria, portanto, de mais ou menos R\$ 210 mil mensais. Caso venha a ser resolvida a inadimplência junto ao Jardim Leopoldina, haveria já aí uma redução substancial desta diferença, mesmo se considerando que será necessário reduzir as prestações para valores compatíveis com a renda efetiva das famílias. Além disso, verifica-se que o maior custo corrente do DEMHAB, R\$ 1,3 milhões mensais, é com a folha de salários e não com os pagamentos à CEF. Ou seja, a *razzia* que atualmente se abate sobre as comunidades populares em áreas geridas pelo



DEM HAB, através dos programas Dono da Casa, Moradia Legal (“regularização contratual”) e Fique Legal (“regularização econômica”), ameaçando com ações de despejo e pressionando pelo reenquadramento cadastral/contratual, tem mais a ver com os problemas fiscais da Prefeitura do que propriamente com a inadimplência. Além dos programas citados, há ainda o Água Certa (“regularização dos registros de água”), em que são instalados registros individuais e coletivos nos loteamentos. Caso a soma do consumo individual seja inferior ao consumo coletivo (o que supostamente comprovaria a existência de “gatos”), entra em ação um programa complementar, o Caça-Fraudes, estimulando os consumidores “honestos” a delatarem os “desonestos

É o mesmo modelo que vem sendo adotado pela CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica, atualmente a 6ª maior empresa do Rio Grande do Sul). E há ainda outros programas municipais na mesma direção, como o que cria as Frentes de Trabalho Voluntário, onde famílias comprovadamente carentes podem inscrever um de seus membros como voluntário em troca da concessão mensal de uma cesta básica. Na prática, significa obrigação de prestação de um “serviço militar” em troca de comida, pois é voluntário apenas por desespero. Faltaria apenas recriar as senzalas para que os novos escravos tivessem onde dormir. O efeito desta *razzia* fiscal sobre as comunidades populares, entretanto, tem conseqüências imediatas no aumento do custo de vida de famílias que estão entre as mais pobres da cidade, bem como, através da conversão da concessão de uso em financiamento, abrem a porta para que décadas construindo habitações populares sejam devoradas em poucos anos pelo mercado imobiliário, realimentando-se mais uma vez o ciclo de

71





ocupações em áreas de risco e/ou preservação ambiental. Tudo isso numa conjuntura de desemprego, em que muitos sequer conseguem pagar a conta de luz. Numa área do loteamento Timbaúva, por exemplo, agora em 2005, os moradores se recusaram a assinar contratos para a instalação regular de energia elétrica, porque não teriam como pagar a conta, preferindo continuar com o sistema de “gatos”.

Podia ter sido diferente. Não era tão difícil assim derrubar o argumento de que “todos seremos iguais, todos seremos proprietários capitalistas”. Mas isto implicaria um outro projeto, menos pragmático e mais político. Neste sentido, ao simplesmente aceitar as demandas do senso comum, assegurou-se o direito à moradia, mas limitou-se o espaço de autoria popular no uso deste

72



direito. Optou-se pela provisão individual de lotes e unidades via empreiteiras de obras (com o argumento de que este era um limitador imposto pela CEF) e

relegaram-se as iniciativas populares como as cooperativas autogestionárias a um espaço secundário. Apenas para registrar um exemplo disto, em 2004, em pleno ano eleitoral, o movimento de luta pela moradia conseguiu inserir na agenda municipal um projeto piloto com recursos a fundo perdido da CEF para moradia a moradores de baixa renda. Tratava-se de uma experiência inédita ainda em Porto Alegre, onde o movimento organizaria sistema de mutirão remunerado para a construção das unidades, a partir de uma unidade própria de produção de tijolos de fibrocimento e via a constituição de uma cooperativa de moradores para a gestão do loteamento, incluindo propostas para geração de renda, creche, sede social, etc. A CEF repassou os recursos ao município, as obras iniciaram, futuros moradores





começaram a trabalhar no mutirão, só que os repasses para a remuneração dos trabalhadores não ocorreram, também eles entraram no sistema de contingenciamento das despesas do governo. Sem comentários.

O Governo Fogaça, ao estabelecer esta *razzia* fiscal sobre as áreas do DEMHAB e tentar implantar a tolerância zero com relação às novas ocupações está na verdade apenas reforçando uma tendência administrativa que de certa forma sempre caracterizou a política habitacional de Porto Alegre. Com certeza esta tendência sofreu inflexões e foi obrigada a uma maior tolerância pela pressão das comunidades organizadas no Orçamento Participativo. Foi esta tolerância que garantiu a constante normalização dos conflitos habitacionais numa cidade em que vinham ocorrendo 20 ocupações por ano, em média, como mencionado no início deste documento. Embora tente adocicar o discurso, ao oferecer descontos e vantagens legais para o enquadramento dos moradores das vilas populares, ao juntar intolerância administrativa e intolerância política, o DEMHAB traz novamente os movimentos de luta pela moradia para o confronto direto, como vem ocorrendo em várias situações de ocupação ao longo deste ano.

Apresentando-se em nome da construção da governança solidária local (novo conceito trazido pelo governo Fogaça e que será analisado mais adiante neste texto), politicamente, são realizados dois movimentos. De um lado, a decisão de priorizar a regularização fundiária, através da titulação individual da posse, preferencialmente já transformada em financiamento imobiliário. Isto está sendo feito tanto a partir de um melhor aparelhamento jurídico para dar agilidade às ações, quanto da abertura de frentes de enquadramento de diferentes situações de posse em grande parte

73





das áreas ocupadas irregularmente. Por outro lado, o governo procura levar as próprias comunidades populares a discriminarem entre o “carente” e o “grileiro”, entre o honesto consumidor privado de água e energia e o “caloteiro”, buscando adquirir o monopólio da “ordem habitacional” nas vilas populares. Também o PT, quando chegou ao governo em 1989 teve esta pretensão, através do programa “More Melhor Participando”, cujo apelo era para que os detentores de imóveis financiados via DEMHAB regularizassem seus pagamentos. Em troca, os recursos assim obtidos seriam aplicados em melhorias nos próprios loteamentos. Também as novas ocupações eram rigidamente fiscalizadas quase que diretamente pela nova diretora-geral à época, Lires Marques. Naquele então, esta lógica fiscalista foi sendo gradativamente moderada pela

74



pressão das comunidades populares via orçamento participativo<sup>23</sup>.

A experiência dos fóruns regionais do OP mostrou justamente que a construção de uma responsabilidade social só pode ser fruto de uma ética coletivamente constituída. É nossa leitura de que a definição de uma política habitacional pautada pela regularização fundiária e a urbanização de vilas populares não foi um movimento espontâneo da Administração Popular, mas o resultado concreto da partilha efetiva de poder implantada através da participação popular. Já no atual contexto do governo Fogaça, ainda é incerto até que ponto a intolerância administrativa poderá ser limitada pela pressão política, uma vez que é outro o projeto político no poder. Curioso é perceber que esta mesma rigidez fiscal atual não se reproduz no relacionamento com as classes empresariais, ao contrário. O governo Fogaça vem reunindo os setores empresariais da cidade, por segmento, para propor a redução do ISSQN (Imposto sobre Serviços). Embora



variando de setor para setor, a redução tende a ficar em torno de 40% (redução da incidência do tributo de 5% para 3%). O argumento é de que a redução permitiria trazer todo um conjunto de empresários para o campo da legalidade e conseqüentemente compensar a redução com diminuição da evasão fiscal. Por enquanto, o que é certo é a atração política deste conjunto para o campo ideológico do novo governo.

#### **b) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental – CMDUA**

Diferentemente do COMATHAB, o CMDUA<sup>24</sup> foi desde sempre uma área de interesse prioritário dos setores empresariais ligados à construção civil, sobretudo através do Sinduscon (Sindicato das Indústrias da Construção Civil). Como salientamos no início, um conselho de planejamento urbano já existia desde 1939. O que mudou com a aprovação de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) em 1999 (em substituição ao de 1979), além é claro da incorporação de vários instrumentos de reforma urbana, a maioria dos quais já inscritos em leis complementares anteriormente, foi a composição e o funcionamento. Foram criados os Fóruns Regionais de Planejamento, agrupando regiões do OP mais ou menos duas a duas, e tal como no COMATHAB foram incorporados um terço de representantes vindos destes fóruns. A idéia original seria de que esta fórmula garantiria um peso significativo para os representantes comunitários, embora a representação regional não estivesse restrita às associações de moradores, como no caso do COMATHAB. Na prática isto acabou não funcionando bem assim,

75





porque os setores empresariais e as corporações respectivas (Instituto dos Arquitetos do Brasil, Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura, Sindicato dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Sul) acabaram se organizando para participar também dos fóruns regionais. Ou seja, se havia a ilusão de que este novo design levaria a um desequilíbrio na correlação de forças, na prática isto não ocorreu, o que não quer dizer que não houve ganhos para os setores comunitários que começaram a participar. A simples criação dos fóruns regionais de planejamento colocou na agenda dos fóruns regionais do OP a questão do planejamento urbano, proporcionando uma discussão para além das demandas de obras e serviços. Na região

76



inédito de planejamento urbano participativo<sup>25</sup>, iniciado antes mesmo da entrada em vigor do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA). Muitas atividades

que antes se instalavam nas regiões sem que ninguém ficasse sabendo antes, passaram a ter de ser avaliadas pelos fóruns, permitindo uma discussão mais ampla sobre sua conveniência.

Entretanto, a rotina burocrática de funcionamento do Conselho pouco ainda se alterou. O ritual de receber projetos individuais e remetê-los para pareceres dos conselheiros e dos fóruns regionais acaba ocupando a maior parte do tempo dos conselheiros. Tinha-se a idéia de que as regiões discutiriam o seu planejamento, mas isto na verdade pouco avançou. A própria equipe do governo, em parte composto por CCs sem qualificação na área de planejamento urbano (a SPM dispunha de 18 CCs), apresentava dificuldades para trabalhar com mapas e informações estratégicas para que os fóruns possam passar a um outro patamar de desempenho, quanto mais



para utilizar ferramentas didáticas junto com os representantes comunitários no CMDUA e nos fóruns regionais de planejamento. Isto acabou desmotivando a participação comunitária mais de base, que não vê muitas possibilidades de resultados concretos nos fóruns. Por outro lado, o governo mais uma vez mostrou-se reticente em assumir o seu papel pedagógico, o que permite muitas vezes um jogo esquizofrênico entre setores empresariais e comunitários. Para a maior parte dos setores comunitários tanto faz o que os empresários pretendem para as áreas nobres da cidade, isto não lhes interessa diretamente. Da mesma forma, para os setores empresariais, não interessa muito saber o que o governo e as comunidades pretendem nas periferias. O próprio Plano Diretor de 1999 já é um pouco o resultado disso, na medida em que permitiu regimes urbanísticos diferenciados e de interesse social nas periferias e, ao mesmo tempo, alterações nos índices construtivos nas áreas nobres via mecanismo do solo criado. Pensado originalmente como um instrumento de responsabilização pelo uso intensivo de infra-estrutura urbana, acabou se convertendo em um mecanismo facilitador dos processos de verticalização, sobretudo após a vitória dos setores empresariais na determinação de um valor relativamente baixo por metro quadrado adicional de solo criado.

77



Mesmo projetos que poderiam servir como ponte entre os diversos setores participantes, como o Urbanizador Social, continuam ainda como simples promessa. O Urbanizador Social<sup>26</sup> (Lei n. 9.162/03) consiste basicamente na articulação de um conjunto de instrumentos de flexibilização urbanística e de incentivos diversos de modo a atrair empreendedores privados e mesmo cooperativas comunitárias para a produção de lotes e unidades habitacionais de interesse social, isto é, a preços acessíveis para a população com



renda familiar entre 2,5 e 5 salários mínimos. Trata-se na verdade, da tentativa de constituir uma solução de mercado para dar conta de demandas sociais, com o poder público entrando com subsídios diversos de modo a transformar a demanda social em demanda de mercado. É uma espécie de “renda-mínima” habitacional. Os setores empresariais, conforme manifestação da representação do SINDUSCON no CMDUA, não parecem suficientemente atraídos porque as garantias de retorno não estão plenamente asseguradas. Já as cooperativas populares dependeriam de financiamento via CEF, o que só é possível via garantia hipotecária individual (ou seja, submissão a regras bancárias de aprovação de cadastro). Embora seja um projeto cheio de boas intenções, na medida em que fica reduzido a uma “bolsa” e não dá conta das condições em que se reproduz a exclusão urbana,

78



nem implica de fato numa alternativa de autoria popular para a questão da moradias, o que implicaria uma outra lógica de financiamento, torna-se apenas mais tipo de solução pontual, quando não de franco subsídio ao lucro privado.

Um outro exemplo recente e que permite visualizar a dinâmica de poder que atravessa o CMDUA é o que se refere às Estações de Rádio-base (ERBs). As ERBs são as famosas antenas instaladas em várias regiões da cidade para viabilizar o funcionamento de aparelhos celulares. De acordo com a legislação, a instalação destas estações deveria observar regras ambientais mínimas<sup>27</sup> e serem aprovadas pelo CMDUA. Porém, na medida em que era necessário ouvir também os fóruns regionais de planejamento, acabou sendo gerado um impasse que vinha desde o governo Verle, pois muitas comunidades criticavam as áreas escolhidas e a inobservância dos termos da legislação. O governo Verle, embora em princípio favorável à aprovação, aceitou os argumentos comunitários e vinha adiando uma definição sobre a



questão. Quando o governo Fogaça assume, em janeiro de 2005, fez aprovar todos os processos de forma conjunta, aproveitando a situação de relativa desmobilização em período de férias escolares e de transição de governo. Foram estabelecidos termos de ajustamento de conduta dali para frente, prorrogando na prática o prazo que já havia sido dado para adequação legal das instalações, tal como era reivindicado pela FIERGS. Os setores empresariais, que haviam sido derrotados na justiça quando questionaram a legitimidade de uma lei municipal regular a matéria, compensaram a perda jurídica com uma vitória na prática. Além disso, ainda obtiveram do governo Fogaça a edição do decreto lei nº 14.826/05, que restringe o prazo para a Comissão de Análise Urbanística e Gerenciamento avaliar o impacto urbano de empreendimentos. O decreto passou a toque de caixa pelo CMDUA, sem que os conselheiros comunitários sequer percebessem, em meados de fevereiro de 2005, quando o quorum é mais baixo, tendo sido em seguida servido, aí com toda a pompa e circunstância, em uma reunião almoço do SINDUSCON. De lá para cá, vários outros projetos de interesse dos grandes incorporadores imobiliários têm sido aprovados de forma atropelada pela Secretaria do Planejamento Municipal, como se estes setores mal pudessem esperar a chegada do novo governo ao poder. Projetos controvertidos como o Parque Germânia (mega-empreendimento imobiliário dos grupos Goldsztein e Condor numa área de 40 hectares na zona leste)<sup>28</sup>, a reurbanização do cais do porto (ao estilo “Shopping”, como o que foi feito ao lado do Mercado Ver-o-Peso em Belém do Pará e que descaracterizou a área portuária da cidade) e outros agora correm em grande velocidade, sem nem sequer passarem mais por discussões ampliadas junto ao Conselho do OP.

79





Enquanto isso, projetos de interesse público mais amplo, como o caso das Áreas Especiais de Interesse Cultural (AEICs), são engavetados e retirados da pauta. Conforme estabelece o Plano Diretor, as AEICs “são áreas que apresentam ocorrência de Patrimônio Cultural que deve ser preservado a fim de evitar a perda ou o desaparecimento das características que lhes conferem peculiaridade” – 45 áreas haviam sido identificadas no PDDUA e mais 35 tinham sido propostas em estudo encomendado à Faculdade de Arquitetura da Universidade Ritter dos Reis. Como a maior parte das áreas encontra-se em regiões “nobres” (Moinhos de Vento, Petrópolis e Rio Branco), os setores empresariais questionavam a quantidade e a qualidade dos estudos, ignorando os movimentos de moradores e ambientalistas contra o incremento da verticalização (movimento pelo direito ao sol).

80



Também acabou sendo engavetado pelo novo governo o projeto de lei que regulamentava a ação e o poder de deliberação dos Fóruns Regionais de Planejamento.

O próximo passo do novo governo será a revisão do Plano Diretor e da própria composição do Conselho, sendo muito provável a exclusão ou subalternização completa dos fóruns regionais. O que isto significa? Significa na prática a ampliação de uma dominação que os setores empresariais já detinham no CMDUA, que já havia sido expressa na votação dos valores para o solo criado e em outras situações (como, por exemplo, na autorização concedida ainda no governo Verle, para que os interessados pudessem conversar dentro da SPM diretamente com os técnicos que analisavam projetos de seu interesse com vistas a dar mais celeridade aos trâmites burocráticos). Mais do que isso, por que um governo que vinha do campo popular não conseguiu abrir espaço para o fortalecimento dos movimentos populares na área do planejamento urbano? Por que os setores





populares continuaram presos às suas demandas pragmáticas ou mesmo se deixaram cooptar em algumas situações? Certamente muitas respostas poderiam ser tentadas ou até ser devolvida a pergunta: E daí, qual seria a alternativa?

A atuação dos setores comunitários não pode se resumir a simplesmente tentar barrar empreendimentos empresariais de qualidade social, cultural, ambiental ou econômica duvidosa. Certamente não existe “A Alternativa”, mas se os setores populares que se fortaleceram nos espaços participativos gerados na cidade pretendem disputar algum sentido e ter um efetivo papel protagonista na definição do futuro da cidade, precisam construir-se coletivamente para esta luta.





## 5.Reação termidoriana e mutação dos processos participativos

---

82

A eleição de Fogaça (PPS) para a prefeitura de Porto Alegre em 2004 significou mais do que uma simples derrota conjuntural da Frente Popular. Trata-se de uma “reação termidoriana” muito bem construída e estrategicamente desenvolvida. Fogaça venceu com facilidade nos setores de classes alta e média, perdendo por pequena margem nas classes populares com renda familiar mensal até R\$ 1.000,00 (vide quadro abaixo). Nesta faixa de renda encontra-se um terço da população da cidade. A votação do PT junto às faixas mais baixas de renda mostra com clareza duas coisas: (a) quem eram os mais interessados na continuidade da Frente Popular; (b) a eficácia da aliança política costurada pelo bloco empresarial, envolvendo tanto os tradicionais partidos conservadores (PMDB, PP, PSDB, PFL) como os trabalhistas (PDT e PTB) e os verdes (PV).

% DE VOTOS CONFORME RENDA MÉDIA DOS BAIRROS NA CIDADE			
Renda média/bairro	Pont (PT)	Fogaça (PPS)	Pont (1996)
Menos de mil reais	48,7	47,3	52,7
De mil a dois mil reais	44,5	51,7	52,4
De dois a quatro mil reais	37,9	58,9	48,1
Mais de quatro mil reais	28,5	68,4	40,4

**FONTE: André Marengo, Quem não sabe porque perde, não saberá como ganhar novamente, Porto Alegre, Cadernos do Cidade, 20041.**

Ainda é cedo para se ter uma idéia do que vai ocorrer com o OP em Porto Alegre, mas certamente ele não será mais o mesmo. Apesar do prefeito Fogaça e seu homem forte, César Busatto, repetirem *ad nauseam* que o OP será mantido, a coalizão de forças que os sustenta, o seu passado político e o que parecem entender por OP sugerem um outro sentido para estas declarações. Antes das eleições, o ex-senador Fogaça vinha trabalhando como consultor para a FIERGS, e antes disso, trabalhou



para o Grupo RBS. César Busatto foi o Secretário da Fazenda do governador Antônio Britto (95-98). Nele estava centralizada a política de PDVs, incentivos fiscais e privatizações. Não por acaso agora ele é o responsável pelo OP.

O projeto de governo de Fogaça é articulado pelo conceito de Governança Solidária Local. Segundo afirmado nas plenárias do OP pelo Secretário de Coordenação Política e Governança Local, César Busatto, *“a Governança Local é um fórum executivo, não deliberativo; é uma articulação em rede que busca criar pactos de co-responsabilidade. Neste espaço não tem disputa, não tem votação, não tem delegado.”* Buscando o envolvimento das comunidades locais com metas e indicadores de resultados a serem alcançados

*“o princípio norteador deste modelo é a co-responsabilidade em favor da inclusão social. A idéia central é instaurar em Porto Alegre uma parceria permanente entre o Poder público, a iniciativa privada e o terceiro setor que busque resolver os problemas da cidade”*

84



Acima do OP e de todo o conjunto de instâncias participativas existentes na cidade, será criada uma nova esfera pública, o Fórum da Governança Solidária Local<sup>2</sup>. Os Centros Administrativos Regionais serão convertidos em centros de governança solidária regional, articulando o conjunto das instituições com presença na região (escolas, centros de saúde, postos policiais, fundações empresariais, ONGs, organizações assistências, clubes, etc.). Mais do que um simples conceito, esta nova esfera incluiria os supostamente “excluídos” do OP (universidade, fundações privadas, sindicatos empresariais, organismos profissionais e outros). Esta esfera não substituiria o OP, segundo o governo, mas contribuiria para a sua governabilidade ao atrair outros setores para o processamento das demandas do OP, sobretudo



no que se refere ao seu financiamento. A idéia de governança solidária local vem das leituras que o atual governo vem fazendo das propostas do Banco Mundial para o desenvolvimento local. A partir da Conferência Internacional Sobre Desenvolvimento Local realizada pelo Banco Mundial em Washington, de 16 a 18 de junho de 2004, o orçamento participativo é formalmente incorporado ao seu kit de intervenção nos países do terceiro mundo.

*“Os programas de orçamento participativo são cada vez mais um importante complemento aos elementos formais dos sistemas responsáveis (eleitoral, representativo e processual) exigidos pela legislação do governo local. Muitas iniciativas do orçamento participativo foram além de colocação de prioridades e alocação de recursos para incluir mecanismos para unir as pessoas (várias representações comunitárias ou serviços beneficiários) e escritórios locais monitorando o uso de recursos e a qualidade dos serviços. Planejamento participativo e orçamento são, assim, empregados para fortalecer a responsabilidade de forma a promover o mútuo aprendizado por cidadãos e agentes públicos no melhoramento dos serviços.”*

85



Paralelamente a este movimento, largamente apresentado na mídia, o novo governo começou a cortar algumas das políticas ligadas ao OP, como os repasses de recursos municipais para o MOVA (agora o governo limita-se a repassar apenas o que recebe do governo federal) e a distribuição de alimentos para as cozinhas comunitárias ligadas ao Fome Zero local. A distribuição de cestas básicas está sendo vinculada a contrapartidas em termos de trabalho voluntário, como vimos quando falamos da organização das Frentes de Trabalho Voluntário. Às organizações comunitárias



responsáveis pela gestão de programas não continuados foi sugerido procurar o apoio de outros níveis de governo e de ONGs ou fundações privadas. Ou seja, deveriam procurar manter os serviços sem depender diretamente do governo, mas através da “governança”.

Nas reuniões do OP, é dito que o governo quer fortalecer os conselheiros, lhes dando “total autonomia”. Somente após os cortes de programas e a ausência de respostas em muitas áreas demandadas pelas organizações comunitárias é que vai ficando claro para estes setores o que significa de fato esta autonomia. Trata-se de uma forma de “duplipensar” (Orwell, 1984): Salve-se quem puder é autonomia! Isto gerou um movimento de articulação entre os conselheiros como forma de garantir a continuidade da

86



responsabilidade pública pela manutenção dos serviços e políticas sociais, bem como o respeito às instâncias participativas.

Conforme Sophia Mappa,

*“Governança significa a gestão administrativa da ordem social. Tem um alcance implícito que é de despolitização das escolhas/ajustes sociais. Em outros termos, o poder estaria confiscado pelas elites financeiras e técnico-administrativas com finalidades decididas de antemão e na ausência das sociedades”*

O argumento do novo governo é de que o orçamento público não dá conta dos problemas das comunidades. Via Governança Solidária Local seria possível compor um “orçamento social”, que seria a soma de recursos humanos e financeiros dos parceiros do Fórum da Governança Solidária Local. A indicação por trás deste discurso é de que na prática haveria uma privatização das responsabilidades no financiamento das demandas das



comunidades. Determinados programas sociais (creches, telecentros, atendimento escolar no turno inverso, cestas básicas, etc.) que já vinham sendo incorporados como direitos de cidadania agora passam a depender da boa vontade de terceiros. Primeiro, ainda nos governos anteriores, estes programas foram repassados às próprias comunidades sob o argumento do “empoderamento” das comunidades e da economia de custos. Agora, depois que as comunidades se apropriaram de sua gestão, os recursos passam a ser contingenciados e precisam ser complementados pelo Terceiro Setor. Irresponsabilidade vira co-responsabilidade! Não temos como saber ainda até que ponto as organizações comunitárias de base serão subordinadas a metodologias administrativas importadas do setor privado. Para recolocar a questão em termos gramscianos, se trata apenas de um simulacro ou de uma efetiva ação hegemônica ampliada articulada pelos setores empresariais através de suas fundações sociais (Fundação RBS, Parceiros Voluntários, etc.)? Muitas empresas locais já vêm atuando há anos dentro da idéia de responsabilidade social, apoiando muitas iniciativas na área da assistência social. Um movimento significativo de articulação destas empresas ocorreu na ampliação do hospital da Santa Casa, cujo administrador, não por acaso, era o ex-governador Antônio Britto. Entretanto, o movimento que agora se desenha requer uma mudança estratégica complexa, pois implica propor um projeto para as classes populares que não o de simples clientes. Que o discurso ideológico da assistência social empresarial responsabilize as classes populares pela própria pobreza, pela sua falta de “empreendedorismo” e seu baixo “capital social” é uma coisa, mas fazer com que as classes populares assumam para si mesmas este discurso é outra bem diferente. Como diz Luciana





Tatagiba:

*“esses modelos participativos requerem um certo tipo de ator social. Para ajudar no melhor funcionamento de um ‘Estado neutro’, administrado como se fosse uma empresa privada, é preciso uma sociedade civil liberal, cuja ação pauta-se por critérios objetivos, pragmáticos, não ideológicos, uma sociedade civil afinada com os valores de mercado, que engendre uma esfera pública liberal.”*

Por isto que é preciso um fórum acima do OP, para neutralizar os conflitos e o caráter plebeu da participação direta e subordiná-los a um planejamento pré-consensuado pelas instituições públicas e do Terceiro Setor. Por mais que a mídia e uma relativa ampliação das doações de recursos pelas empresas possa ajudar, uma ação mobilizadora dos setores

88



populares nesta lógica implica necessariamente um corpo-a-corpo a ser desempenhado nas micro-redes sociais.

Como é pouco provável que o pequeno corpo de militantes recrutados como cargos de confiança junto aos partidos aliados PTB e PDT tenha condições de desempenhar esta tarefa com o grau de neutralidade e competência técnica requeridos pelo modelo, já que sua qualificação militante está muito mais ligada ao assistencialismo clientelista do que qualquer outra coisa, é no âmbito da ampliação do espaço de atuação do Terceiro Setor que encontraremos o elemento dinâmico do modelo. Ainda conforme Luciana Tabagiba,

*“nos marcos da democracia gerencial, a participação despe-se de seu potencial transformador, por meio de um deslocamento da centralidade do conflito, uma vez que o que está em jogo não é a mudança das condições de dominação, mas a possibilidade de administrar de forma*





*eficiente os recursos financeiros, materiais e humanos existentes. O que se busca, como horizonte de expectativas, não é a explicitação dos conflitos e a busca de acordos – contingentes e retomáveis - mas a ‘dissolução’ desses conflitos numa gerência eficiente.”*

Uma pista concreta para o futuro da governança havia sido deixada já em 2004, através da divulgação pública do documento “A Crise do Estado: Reformas para Racionalizar a Máquina Pública”<sup>30</sup>, entregue pelas Federações empresariais ao Governo do Estado. Ali, com inspiração em Bresser Pereira, é apresentada ao governo uma proposta de “publicização” da máquina pública. Por “publicização” se entende a

*“produção não-lucrativa de bens e serviços públicos não-exclusivos de Estado, pela sociedade, que assume parte da operação na administração estatal indireta, visando permitir a maximização dos resultados de ação social”*

89



Que serviços seriam esses, concretamente? Segundo o documento, seriam os serviços de saúde, educação, segurança e qualificação para o trabalho. Além disso, é sugerida a privatização das áreas de água e saneamento, bem como de energia, sem falar, é claro, do Banrisul. Os setores empresariais se propõem a mexer profundamente na burocracia e na contratualidade estatal, não para publicizá-las, como afirmam, mas para subordiná-las integralmente aos seus interesses, retirando todo o seu verniz republicano em nome de uma objetividade técnico-econômica. Não mais se trata das “razões de Estado” do Estado patrimonial-burocrático, mas da ditadura dos imperativos do mercado travestidas de exigência da “sociedade civil liberal”. Na verdade, borra-se a distinção entre



mercado e sociedade civil característica deste último conceito, na medida em que uma vez capturado o Estado pela tutela financeira dos mercados, agora é a própria sociedade civil que passa a operar com critérios mercantis. É dentro desta idéia, de que só o que é privado é “público”, que estes mesmos empresários encaram o OP, como uma ferramenta de normalização social e o embrião de novas oportunidades de privatização. Não havendo muito mais o que privatizar no Estado, busca-se agora privatizar o que ainda há de público na própria sociedade. Ao que tudo indica, é para isto que os atores “excluídos” pelo OP em Porto Alegre estariam sendo convidados. Através de ferramentas gerenciais, como a criação de agências executivas ou organizações sociais financiadas pelo poder público (via contratos de gestão e o concurso de projetos com

90



base em indicadores de desempenho), os movimentos comunitários seriam progressivamente induzidos a se ajustarem a requisitos técnico-administrativos empresariais. Não se trataria, pois, de uma ação clientelista

tradicional, mas de uma hegemonia capitalista pós-moderna, que se daria pela transformação da gestão das desigualdades sociais em oportunidades de mercado. Tal como o trabalhador, quando encontra emprego, é forçado a aceitar as condições impostas pelo empregador, também as organizações comunitárias só seriam “empregadas” dentro das condições impostas pelos seus financiadores e não criadas por elas mesmas através da luta política.

Uma outra pista na mesma direção foi dada pela aceitação tanto pelo Estado como pela prefeitura de uma consultoria oferecida pelo Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade - PGQP<sup>31</sup> para estudar as possibilidades de racionalização nos gastos públicos respectivos. Foi contratada a mesma empresa de



consultoria que assessorava o governador Aécio Neves (2003-2006) em Minas Gerais, o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG)<sup>32</sup>. O custo será pago pelos empresários e não pelos governos. Ou seja, via INDG, os empresários estarão atuando diretamente dentro dos órgãos públicos, acessando informações estratégicas e ainda podendo apresentar propostas de seu interesse como se fossem opções técnicas. Obviamente que a aceitação de tal proposta não passou por nenhuma discussão pública (apenas foi divulgada na mídia), tendo passado a quilômetros do Conselho do Orçamento Participativo.

Ao longo de 16 anos, mesmo com todos os problemas que foram se acumulando na condução do OP (burocratização, relativa intransparência na execução orçamentária), desenvolveu-se entre as comunidades populares uma cultura participativa emancipatória, em que os cidadãos comuns ampliavam a esfera da política para os bairros. Todos os convênios feitos pela prefeitura com organizações comunitárias de base tinham por base escolhas feitas no âmbito do OP, de acordo com critérios decididos coletivamente nos fóruns regionais e no conselho do OP. Os requisitos técnicos se subordinavam às decisões políticas. Por exemplo, se a avaliação técnica não recomendava um determinado prédio comunitário para o funcionamento de uma creche, era possível alterar a própria lógica do programa respectivo e incluir também a construção de um prédio em condições para o convênio. É por isto que o conflito que ora se desenvolve entre o governo Fogaça e os movimentos comunitários em Porto Alegre permite tanto uma avaliação da sustentabilidade do OP<sup>33</sup> pós PT, quanto dos limites do novo modelo da co-responsabilidade público-privada.





## 6. Conclusões

Houve um tempo em que se dizia que o problema do Brasil era o povo. Tinha até piada. Deus teria feito um país maravilhoso, mas com um povinho muito do ordinário. E nesse preconceito contra o povo incluía-se tudo, das origens escravistas às instituições políticas. Na sociologia isso aparecia nas críticas à precariedade de nossa sociedade civil, sempre atrelada ao Estado e limitada às franjas mais ilustradas dos setores médios, incapaz de articular o conjunto da população. Concluía-se pela existência de um déficit de povo, não de poder.

92



Nos últimos 20 anos, as classes populares deste país romperam o cordão de isolamento que as separava da participação política autônoma. Encerramos, ainda que lenta e gradualmente, mais de 2 décadas de ditadura militar. Direitos básicos de cidadania foram estendidos ao conjunto da população, não obstante sua precária qualidade. Já se foi o tempo em que apenas quem tinha carteira de trabalho assinada tinha direito aos serviços de saúde pública, por exemplo. Com a abertura do voto aos analfabetos a partir de 1988 e a retomada plena das liberdades políticas, estabelecemos efetivamente o sufrágio universal. Através dos meios de comunicação de massa, o conjunto da população é bem ou mal informado do que acontece no país. Esta afluência popular, sobretudo nos meios urbanos, traduz-se também no econômico, mesmo que por vias transversas, através da gradativa conquista de melhorias nas infra-



estruturas urbanas, da vagarosíssima porém constante regularização fundiária de áreas de ocupação, no acesso à educação e no desenvolvimento de imensas redes de produção e comércio informal.

Já a cidadania propriamente política das classes populares vinha passando por um processo que ia mais além do simples votar e ser votado. Grande parte das políticas sociais em vigor passou a ser acompanhada por conselhos locais que fiscalizam a aplicação dos recursos e os seus resultados. Tratou-se de uma fantástica aposta nas instituições democráticas. Na área do desenvolvimento urbano, em 2003, contando apenas os Estados da Região Sul (PR, RS e SC), realizaram-se 196 conferências municipais das cidades, 54 conferências regionais e, claro, 3 estaduais. Na área da segurança alimentar, os números são ainda mais impressionantes. Praticamente todos os médios e grandes municípios passaram a desenvolver políticas

93

minimamente participativas para dar conta do combate à fome, nem que seja para se credenciar como beneficiários de recursos federais. Apenas no Rio



Grande do Sul, foram realizadas 240 conferências municipais de segurança alimentar. Menos impressionantes, mas não menos significativos foram os eventos nas áreas de meio ambiente, educação e saúde. Os fatos, porém, são cabeças duras, como dizia o estrategista Lênin. Após 3 anos de governo Lula, mesmo o mais motivado militante da participação popular percebe que não há entusiasmo que resista ao simulacro.

Se algo faltou, não foi certamente a vontade cívica de construir um país melhor. Existe, portanto, uma imensa demanda de nação que não encontra espaço nas possibilidades atuais da política. Ou melhor, alguns espaços para conversar até existem, o que não existe é consequência, o que reduz a participação a um ritual impotente na construção de soluções capazes de vertebrar grandes mobilizações sociais. Alguns comentaristas econômicos, cinicamente, dizem que



chegou o momento de cairmos todos na real, de abandonarmos os sonhos de mudanças mágicas nas condições sociais existentes. Temos então o salário mínimo possível, as políticas sociais possíveis, o Estado possível. Temos a faca, mas não podemos dividir os recursos, eles já têm dono. Ninguém mais fala em planejamento, os governos parecem prisioneiros do cotidiano, as batalhas são travadas a cada dia e o futuro é uma zona que não existe. Não falta o povo, mas não temos mais o país.

As oportunidades participativas abertas pelo Governo Lula não somente foram limitadas e inconsistentes em sua maioria, como também coincidiram, no caso de Porto Alegre, com um estresse de gestão da Frente Popular que administrava a cidade até 2004. O último Congresso da Cidade, realizado em 2003, mostrava já um certo esvaziamento participativo, na medida em que se percebia que parte substantiva do público era composta pelos próprios quadros do

94



governo, num contexto de acirramento das disputas entre as tendências internas. Com certeza as oportunidades trazidas pela preparação de conferências nacionais para

as mais diversas áreas (meio ambiente, cidades, segurança alimentar, etc.) serviram para dar um certo gás aos movimentos sociais, mas a sua descontinuidade e a ausência de perspectivas mais concretas de participação popular na gestão das políticas públicas acabou gerando um processo de banalização da participação. A segunda Conferência da Cidade realizada em Porto Alegre em agosto de 2005, preparatória à Conferência Estadual e à nacional, foi um atestado claro do esgotamento das possibilidades de um modelo que não consegue ir além da interação sócio-política. Aproximadamente 100 pessoas participaram, das quais mais de 90 saíram como delegadas, quase que numa representação um para um. Os mesmos cidadãos profissionais de sempre brigando por espaço. Da primeira Conferência Nacional das Cidades, ficaram dois conselheiros por Porto Alegre, um vereador



e o diretor-geral do DEMHAB. Que se saiba jamais convocarm uma audiência pública para prestar contas de seu desempenho no Conselho das Cidades, assim como também jamais foram intimados a fazê-lo pelos delegados que participaram do processo. Da banalização ao oportunismo é apenas um passo. Lá por meados do primeiro semestre de 2005 foi sendo gestado em Porto Alegre, por estímulo do próprio Ministério das Cidades, o Fórum Estadual dos Planos Diretores Participativos. Uma vez que a revisão ou implantação de planos diretores conta com recursos do Ministério, via CEF, compareceram dezenas de entidades ligadas às corporações profissionais de arquitetos, engenheiros e empresários do urbano, uma parte significativa das quais jamais integrou os processos participativos vividos na cidade. Mas estavam todas lá, colocando-se como especialistas em planejamento participativo.

95

Os processos participativos estabelecidos em Porto Alegre nos últimos anos foram fruto do esforço de múltiplos sujeitos. Assim sendo, não se pode atribuir a eles um sentido único, muito menos uma origem mítica. Nunca foi fácil a partilha de poder em Porto Alegre. Em primeiro lugar, é preciso lembrar mais uma vez que a tradição de articular regionalmente diferentes entidades e movimentos das comunidades populares vem desde o final dos anos 70. A Lomba do Pinheiro, a Grande Cruzeiro, o Partenon, a Zona Norte, a Cavallhada, a Grande Glória, a Restinga não aprenderam a lutar por seus direitos ontem. Foram as lutas populares que obrigaram os governos a dialogar com as comunidades populares e foi a partir deste diálogo que foi possível construir o orçamento participativo como um conjunto de espaços para a co-gestão da cidade.

Em segundo lugar, foi o cansaço com as manipulações eleitoreiras que levou os setores mais lúcidos dos movimentos





populares urbanos a construir junto ao governo municipal regras mais civilizadas de relacionamento com os poderes públicos. O orçamento participativo permitiu politizar as lutas sociais. Do painel das mulheres da Grande Cruzeiro em frente à Prefeitura surgiu o programa de convênio creches. Se não fosse a luta dos PPDs, não haveria ônibus adaptados para cadeirantes. Assim como não haveria o programa de regularização fundiária, nem tampouco a Planetário, o Condomínio dos Anjos, as incubadoras populares, a ampliação dos postos comunitários, da rede escolar municipal e tantas coisas mais. E foi assim, a partir da criação de espaços para discutir estas políticas todas, que foram sendo constituídos ou reconstituídos os conselhos setoriais, incorporando a representação das comunidades, estabelecendo a co-gestão dos equipamentos públicos, criando uma nova forma de gestão da cidade.

96



Em terceiro lugar, como já era identificado pelos movimentos comunitários em 1987, nada disso faria sentido se não fosse possível discutir e

decidir sobre o conjunto do orçamento e sobre o planejamento urbano. E se levou mais de uma década votando leis de reforma urbana, como o Banco de Terras, o Solo Criado, as Áreas de Interesse Social, o Fundo Municipal de Desenvolvimento, o Urbanizador Social e a gestão participativa disto através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

E por fim, o mais fundamental, a possibilidade de controle popular sobre os investimentos, desde a decisão sobre obras e serviços, ao acompanhamento dos processos licitatórios e à execução das obras, estabelecendo-se um cotidiano de gestão comunitária dos serviços públicos em todas as regiões da cidade.

De acordo com estes princípios, se poderia dizer que a democracia participativa existente em Porto Alegre consistia num contrato





social construído de baixo para cima, combinando estrutura e processo, baseado na participação direta e em critérios de justiça social, visando a construção e a co-gestão do orçamento e das políticas públicas. Implicava um trânsito permanente entre representantes e comunidades populares.

O norte político que presidiu a constituição de conselhos participativos, seja o OP, sejam os setoriais, foi a possibilidade de construir e gerir políticas com prioridade para os setores mais espoliados da cidade. Existe muita nebulosidade hoje sobre o sentido das políticas públicas, sobretudo nas áreas de assistência social, saúde e educação. Há também, como vimos, uma forte tendência em favor da reafirmação da autoridade burocrática por um lado e da privatização destes serviços por outro, aliada ainda à idéia de exploração do voluntariado. Afirmar o sujeito em lugar do objeto, o cidadão em lugar do cliente, o controle popular em lugar da burocracia e a co-gestão em lugar da autocracia dos secretários de governo continua sendo uma tarefa permanente da democracia participativa. A nova conjuntura política estabelecida a partir de 2005, coloca entretanto ainda outros desafios na relação entre participação, gestão pública e desenvolvimento econômico.

97



Em 2004, não foi o Fórum Social Mundial, nem o OP e a participação popular que foram derrotados nas eleições em Porto Alegre, foi o governo da Frente Popular. Ao limitar-se apenas à dimensão sócio-política da gestão, sem conseguir desenvolver alternativas coerentes e sustentáveis tanto no âmbito econômico-financeiro (para além do nível fiscal-redistributivo), quanto no institucional-administrativo (não houve uma contrapartida de esquerda à proposta de reforma administrativa neoliberal, cujo design brasileiro foi proposto por Bresser Pereira)<sup>34</sup>, a Frente Popular só tinha como alternativa a tarefa de permanente mobilização social em torno das políticas de governo. Entretanto, na medida em a quantidade de



participantes tendia a transformar-se em qualidade política, o governo não tinha condições estruturais de dar conseqüência administrativa e econômica às demandas que vinham da sociedade. E decorrente disto foi perdendo gradativamente sua capacidade de liderança política, primeiro junto aos setores médios e posteriormente junto aos próprios setores populares que eram os principais beneficiários da inversão de prioridades estabelecida pelo OP. Os dois principais desdobramentos da caminhada dos movimentos populares através do OP diziam respeito à gestão comunitária e às iniciativas de economia solidária. A Frente Popular não conseguiu reagir de maneira proativa a estas duas temáticas. Ampliava o número de convênios com entidades comunitárias mas não encarava o debate sobre os parâmetros públicos de sua gestão. Esboçava pequenas iniciativas de estímulo à economia solidária, mas não conseguia desatar o nó da interação destas iniciativas

98



com as políticas públicas e a economia da cidade. O estresse administrativo-financeiro se traduzia numa cobrança cada vez maior sobre os CCs. “Ou troteia

ou sai da canha”, ameaçava em 2004 o prefeito João Verle. Mas já era tarde para tentar compensar no suor da camisa o que 16 anos não haviam produzido estruturalmente.

O governo Fogaça tem uma pro-posta de governo simultaneamente econô-mico-financeira, institucional-administrativa e sócio-política. Nela a emancipação social é substituída pela integração subalterna às classes burguesas locais. Resta saber se os setores populares que sustentam a democracia participativa na cidade serão capazes do salto quântico necessário não apenas para recolocar o conflito inerente às contradições sociais na cena política local, mas para reagir propositivamente às profundas mudanças que se operam na gestão administrativa e econômica de Porto Alegre e do Brasil (dois modelos contraditoriamente cada vez mais próximos<sup>35</sup>).



Os movimentos sociais estão diante de um dilema cínico. É cada vez maior o número de jovens que olha para a política com desprezo, prometendo anular o voto nas próximas eleições. Em outros setores renasce a vontade de uma solução autoritária para a crise moral e ética vivida pelo país, expresso no apelo a que alguém, com uma arma na mão, aplique um corretivo à classe política como um todo. Internamente às burocracias de governo, crescem os apelos para um reforço nos controles burocráticos sobre as políticas públicas, o que na prática acaba se traduzindo pelo seu contrário: o aumento da entropia do sistema e da tendência ao insulamento autárquico. Propostas como a autonomia do Banco Central, por exemplo, caminham nesta direção, como se controle público democrático, populismo e corrupção sistêmica fossem sinônimos. A ironia, o apoliticismo e uma certa melancolia ensimesmada empurram a cidadania para um cinismo paralisante.

99

Os cínicos da Grécia antiga (Antístenes, Diógenes de Sínope, Hiparquia) chegaram a ser considerados como os “filósofos do proletariado”, pela irreverência radical diante de uma civilização incapaz de reconhecer os não-cidadãos como parte da mesma humanidade. Platão considerava todos os “bárbaros” inimigos por natureza e Aristóteles ia mais além, considerando todos os “bárbaros” como escravos por natureza. Contra esta ideologia da facção oligárquica da cidade-estado grega, Diógenes se declarava um “cidadão do mundo”, negando desdenhosamente participar da civilização da cidade-estado<sup>36</sup>. O cinismo pós-moderno atual, ao contrário, serve para naturalizar as relações de dominação e anular a possibilidade da política, tornando-se a ideologia típica do neoliberalismo. Para os novos cínicos, não apenas o individualismo possessivo seria a única motivação das pessoas, como todos os processos de vida coletiva tenderiam ao totalitarismo. O coletivo seria,





assim, sempre vítima de traição por algum Stálin da vida, mais cedo ou mais tarde, a menos que houvesse algum benefício pessoal em promover o bem comum. “O que é de todos não é de ninguém e o que não é de ninguém é dos vivos”, afirmam. A única forma “honestá” de ação social seria através do mercado (que seria a melhor forma de relação entre estranhos), onde todos perseguiriam o lucro pessoal beneficiando o coletivo através da concorrência. Não por acaso, dentro desta lógica mercadológica da qualidade, o governo Fogaça, por exemplo, passou a obrigar as entidades interessadas em conveniar novos telecentros a se submeterem a uma concorrência semi-pública (combinação entre critérios técnicos e palavra final a ser emitida por fóruns regionais constituídos pelo governo). Antes o critério para a instalação de telecentros passava pela capacidade de

100



comunidades populares assumirem diretamente a sua gestão. O novo governo distingue os pobres como população alvo, mas não como sujeitos diferenciados de outras classes sociais. Assim, no novo

sistema de concorrência, o popular como sujeito deixa de ter relevância. Comunidade, sem adjetivos, passa a designar o conjunto de entidades em uma determinada região. Se um condomínio de luxo, por exemplo, apresentar-se para gerenciar um telecentro dirigido à população alvo (os pobres, as classes perigosas), ele passa a concorrer em igualdade de condições com as organizações populares. Tal como nos concursos públicos, onde todos podem participar, mas invariavelmente as classes médias ocupam a maioria dos cargos, as comunidades populares passam a ser recolocadas em um papel passivo em nome da igualdade jurídica típica do Estado capitalista.

Gramsci utiliza o conceito de transformismo em dois momentos. Primeiro, como um processo molecular ocorrido na Itália entre 1860 e 1900, em que figuras políticas individuais formadas pelos



partidos de oposição democrática vão sendo incorporados individualmente pelas classes políticas moderadas e conservadoras, dentro de um processo também chamado como revolução passiva, caracterizado por uma crescente desmobilização social. Segundo, a partir de 1900, como o transformismo de grupos inteiros de quadros políticos de esquerda que pulam para o campo moderado. No caso brasileiro, o colapso moral e ético do campo majoritário do PT, para não falar dos “sucessos” econômicos do governo Lula, em sendo o PT o grande partido surgido dos movimentos sociais nos anos 80, permite que se atualize o conceito de transformismo para dar conta da formação de uma nova classe política que, após consolidar-se enquanto tal, se afasta progressivamente dos movimentos sociais em nome do realismo político.

A força dos movimentos sociais reside em sua capacidade de proposição e mobilização. Esta capacidade, porém, não surge espontaneamente, é uma construção social que depende, entre outras coisas, de ativistas, organização, recursos, método, estratégia, comunicação, parcerias, etc. A grande diferença da esquerda brasileira parecia estar na capacidade de propor e não apenas se contrapor. A sua auto-inviabilidade política no governo Lula joga as grandes massas sociais de volta à dicotomia entre ordem conservadora e crítica desordenada. O transformismo do campo majoritário permitiu que o PT ganhasse as eleições, mas perdendo a si próprio. Independente da simpatia que se tenha ou não pelo PT, é indiscutível que este partido reunia aquela capacidade identificada acima na articulação política de movimentos sociais. Ao apostar na institucionalidade como estratégia de transformação social, abrindo mão de sua independência de classe, uma parte significativa dos movimentos sociais acabou se cristalizando num





conjunto de entidades (de ONGs a sindicatos) gravitando ao redor dos espaços de governo. A presente conjuntura tornou o cinismo uma atitude inevitável para quem se disponha a fazer uso da razão para analisá-la, mas como administrá-lo enquanto vacina sem sucumbir a esta paralisia apolítica pós-moderna? A crítica desordenada é uma forma de resistência e é extremamente saudável e necessária para que os movimentos sociais recuperem sua autonomia e sua vitalidade neste momento, venha do bispo Dom Luiz Flávio Cappio ou dos moradores de rua de São Paulo escorraçados pela polícia de Serra. A iniciativa política, entretanto, foi perdida e será muito difícil recuperá-la para o campo da esquerda nos próximos anos.

102





## Notas

<sup>1</sup>Conforme dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE), cujo *site* é [www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br).

<sup>2</sup>Dados fornecidos pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) da Prefeitura de Porto Alegre.

<sup>3</sup>Idem.

<sup>4</sup>Vide Baierle (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, Campinas, Tese de Mestrado em Ciência Política – UNICAMP (<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/SergioBaierle.pdf>).

<sup>5</sup>Com a República, foi criada a função de intendente, cargo que, no início, era de nomeação pelo presidente do Estado e depois por votação “popular” (poucos eram os eleitores aptos a votar, o voto era a descoberto, não havia justiça eleitoral, as fraudes eram freqüentes, o que só começou a mudar de fato após o fim do Estado Novo, em 1945). O primeiro intendente eleito de Porto Alegre foi José Montauray, em 1897. Galeria de prefeitos de Porto Alegre: Alfredo Azevedo, nomeado (1892k–1896); Luís Farias dos Santos, nomeado (1896–1896); Cherubin Febeliano da Costa, nomeado (1896–1897); José Montauray – PRR, **eleito** (1897–1924); Otávio Rocha – PRR, **eleito** (1824–1828); Alberto Bins – PRR, **eleito** e depois nomeado (1928–1937); Loureiro da Silva, nomeado (1937–1943); Brochado da Rocha – PTB, nomeado (1943–1945); Clóvis Pestana, nomeado (1945); Ivo Wolf, nomeado (1945–1946); Egidio Costa, nomeado (1946); Conrado Riegel Ferrari, nomeado (1946–1947); Gabriel Pedro Moacir, nomeado (1947–1948); Ildo Meneghetti – PSD, nomeado (1948–1951); Elyseu Paglioli, nomeado (1951); José Antônio Aranha, presidente da Câmara (1951–1952); Ildo Meneghetti – PSD, **eleito** em 1951, nas primeiras eleições para prefeito após o fim do Estado Novo (1952–1954); Ludolpho Boehl, presidente da Câmara (1954–1954); Manoel Osório da Rosa, presidente da Câmara (1954–1955); Manoel Vargas, vice (1955–1955); Marin Aranha, presidente da Câmara (1955–1956); Leonel Brizola – PTB, **eleito** (1956–1958); Tristão Sucupira Viana (1958–1960), vice; Loureiro da Silva – PDC (1960–1963); Sereno Chaise – PTB, **eleito** (1964–1964), cassado quatro meses após assumir; Célio Marques Fernandes – Arena, presidente da Câmara (1964–1969), com pequeno intervalo em 1965, quando exerceu, como presidente da Câmara, Renato Souza; Thompson Flores – Arena, nomeado (1969–1975), autor da frase: “Se querem mais verde, vamos pintar os viadutos de verde”; Guilherme Sócios Villela – Arena, nomeado (1975–1983); João Antônio Dib – PDS, nomeado (1983–1986); Alceu Collares – PDT, **eleito** (1986–1988), primeiro prefeito eleito após o fim da

103



ditadura militar; Olívio Dutra – PT, **eleito** (1989–1992); Tarso Genro – PT, **eleito** (1993–1996); Raul Pont – PT, **eleito** (1997–2000); Tarso Genro – PT, **eleito** (2001–2002); João Verle – PT (2002–2004), vice; José Fogaça – PPS, **eleito** (2005, mandato até 2008).

<sup>6</sup>Trecho do Regulamento Geral de Construções, ato 96, de 11 de junho de 1913.

<sup>7</sup>Leonel Brizola foi prefeito de Porto Alegre de 1955 a 1958 e governador do Rio Grande do Sul de 1959 a 1962.

<sup>8</sup>Por meio desse projeto, foi criado um bairro novo na cidade, a Restinga, na zona extremo sul, muito longe do centro do que era a cidade então, que serviu para reassentar as pessoas removidas à força do centro da cidade. As pessoas foram simplesmente jogadas em terrenos sem a mínima infra-estrutura. Havia uma linha de ônibus que buscava as pessoas para o trabalho de manhã cedo e as trazia de volta no fim do dia. O projeto serviu para que vários proprietários dos terrenos intermediários entre o centro urbano e a Restinga se beneficiassem da progressiva extensão de infra-estrutura até lá. Como nas *townships* sul-africanas, as pessoas eram confinadas num gueto do qual só podiam sair para trabalhar.

<sup>9</sup>Para uma visão mais abrangente da evolução das políticas de planejamento urbano em Porto Alegre, vide Alfonsin *et al.* (2004).

<sup>10</sup>Atualmente, no governo Fogaça (2005–2008), parece retornar ao poder essa matriz autoritário-clientelista, dourada por teorias de integração social copiadas dos manuais do Banco Mundial, por meio do conceito de governança solidária local (ver Cidade, 2005).

<sup>11</sup>Segundo Haroldo de Abreu: “[...] petrificação de lideranças sem massas, transformadas em cadeias de transmissão de visões particulares e ‘salvadoras’ do mundo. Mas cadeia de transmissão sem movimento não passa de máquina parada, que reproduz apenas a fetichização dos aparelhos e a reificação dos militantes” (1991, p. 7).

<sup>12</sup>Entende-se por ações hegemônicas a busca de um consentimento ativo por parte de determinados grupos ou blocos sociais a partir da proposição de princípios ético-políticos com a pretensão de validade universal. Durante a década de 1980, os movimentos sindicais das áreas sociais (saúde, educação e assistência social) apresentavam forte tendência a defender políticas públicas progressistas e a buscar a adesão a essas propostas dos públicos com os quais trabalhavam. A crise da década de 1990 acabaria levando esses movimentos a um refluxo corporativo.

<sup>13</sup>Para uma análise detalhada desse processo, vide Moura (1989).

<sup>14</sup>Embora discordando da análise de Ricci sobre as experiências de OP, que nos parecem superficiais, feitas, sobretudo, a partir da experiência de Belém, em que o OP seria “superado” pelos Congressos da Cidade, que incorporariam a dimensão do planejamento (vide Ricci, 2002), consideramos a análise que faz sobre os limites de atuação dos conselhos gestores e sobre o governo Lula bastante precisas. Os Congressos da Cidade são pontuais, ou seja, suas conseqüências têm de ser monitoradas por outras instâncias, quebram com a participação cidadã ao incorporarem os próprios quadros do governo no processo de disputa em assembléia, além de lidarem com uma infinidade de temas durante pouquíssimo tempo, o que transforma as deliberações em simples recomendações a serem seguidas ou não pelos governos, não havendo, portanto, pelo menos nesses congressos, quase nada que possa efetivamente ser chamado de planejamento, muito menos de reforma do Estado.

<sup>15</sup>Vide as pesquisas (“Quem é o público do OP?”) realizadas pelo Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos e outros parceiros em 1995, 1998, 2000 e 2002. Dados





gerais disponíveis em artigos no *site* do Cidade ([www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org)). Segundo dados do IBGE, de 2004, os autodeclarados negros e pardos em Porto Alegre, por exemplo, representariam 11,9% da população em idade ativa. Nas plenárias do OP, eles representaram 28,1% do público em 2002, chegando a 24% dos delegados e a 23% dos conselheiros.

<sup>16</sup>A dívida consolidada de Porto Alegre, que representava menos de 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) após reforma fiscal local no início da década de 1990, passou para 25% da RCL em 2000 e chegou a 32% no primeiro quadrimestre de 2005 (R\$ 569 milhões). Observa-se, nesse período, também uma progressiva redução do ativo disponível, pois a dívida consolidada líquida (= dívida - disponibilidades) variou muito mais, de 12,5% da RCL, em 2000, para 24,5% da RCL, no primeiro quadrimestre de 2005. Ainda assim, Porto Alegre ainda está longe do teto de endividamento admitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que permite uma dívida líquida de até 120% da RCL.

<sup>17</sup>Porto Alegre compromete, hoje, 49,82% da RCL com pessoal (dados do primeiro quadrimestre de 2005, conforme disponível no *site* Secretaria da Receita Federal (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>).

<sup>18</sup>Conforme dados da Secretaria da Receita Federal, entre 1998 e 2004, a carga fiscal no Brasil elevou-se de 29,7% do PIB para 35,9%. Ao mesmo tempo, a participação do governo federal no bolo tributário nacional se eleva de 56,1%, em 1996, para 60,1%, em 2002, enquanto decresce a participação dos estados (de 27,6% para 24,6%) e dos municípios (de 16,2% para 15,3%) no mesmo período.

<sup>19</sup>A CDRU é um instrumento utilizado basicamente nas áreas públicas de uso comum ou no reassentamento de comunidades que residem em áreas impróprias ao uso habitacional, ou seja, as áreas de risco. Tal concessão é dada para famílias de baixa renda (até cinco salários mínimos) e que não sejam proprietárias de outro imóvel. No caso de morte do concessionário, nos termos do artigo 7º da Lei Complementar Municipal 242/91, alterado pela Lei Complementar Municipal 455/2000, “será prevista a ordem de vocação hereditária nos termos do artigo 1.603 do Código Civil Brasileiro”.

<sup>20</sup>No *site* do Demhab, lê-se a respeito do programa Dono da Casa: “O programa trata da opção de compra de unidades habitacionais de interesse social. A nova modalidade de contrato torna o morador proprietário do imóvel, como refere o nome. Assim, casa e todas suas benfeitorias podem ser transferidas, desde que atendidos alguns requisitos legais. Além disso, o programa atende antigas reivindicações dos moradores: a garantia da escritura de sua casa e o pagamento das prestações por tempo determinado. O Demhab parcela o valor da casa em até 240 meses. O contrato de superfície garante que a área seja utilizada exclusivamente com o fim de habitação de interesse social, protegendo as terras públicas de especuladores imobiliários. As casas e apartamentos construídos pelo Demhab eram entregues mediante um contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Agora, há uma nova opção de contrato: o Contrato de Direito de Superfície”. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p\\_secao=22](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=22)>. Acesso em: 27 nov. 2005.

<sup>21</sup>Porto Alegre tem 778 CCs, dos quais 40 são conselheiros tutelares eleitos pela população. O custo mensal da folha dos CCs gira ao redor de R\$ 2,5 milhões. O número total de servidores públicos municipais ativos é de aproximadamente 12,5 mil, dos quais 2,5 mil ocupam funções gratificadas (FGs).



<sup>22</sup>Tratava-se de um condomínio destinado aos setores médios. Acabou sendo ocupado em 1987, quando da falência do BNH. Para viabilizar a permanência das famílias no local, nas negociações com a incorporadora responsável pela obra, manteve-se um valor baixo para as prestações, estimando que não haveria inadimplência. Como o município ficou como garantidor dos financiamentos, cabe a ele arcar integralmente com os custos de inadimplência. A situação é complexa, porque, mesmo assim, o valor das prestações, corrigido pela variação do CUB, em alguns casos ficou muito alto (alguns moradores têm prestações ao redor de R\$ 600). Além disso, muitos ocupantes originais acabaram vendendo as chaves, os novos ocupantes não se sentem seguros em pagar, e o Demhab, até a chegada do governo Fogaça, nunca quis encarar o custo político de provocar o despejo de 80% das 1.092 famílias que lá residem. Estima-se que 10% dos 22,5 mil imóveis do Departamento tenham sido transferidos irregularmente.

<sup>23</sup>Por pressão das comunidades populares, articuladas no Fórum Municipal de Reforma Urbana, foi possível fazer com que os governos da Frente Popular incorporassem a partir de 1992 políticas ativas de regularização fundiária, bem como de reassentamento de famílias em áreas de risco/preservação (via os seguintes programas: Programa de Regularização Fundiária; Programa de Reassentamento; Programa de Cooperativismo Habitacional Autogestionário, que pouco avançou; Programa de Ajuda Mútua/Mutirão, que gerou apenas 173 unidades, infelizmente; Programa de Regularização de Loteamentos Clandestinos e Irregulares; bem como compra de áreas para projetos de moradia, por meio do OP).

<sup>24</sup>O regimento interno do CMDUA, assim como o PDDUA de Porto Alegre, encontra-se disponível no site da Secretaria de Planejamento Municipal da Prefeitura de Porto Alegre (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/>).

<sup>25</sup>Vide o documento “Construindo a Lomba do futuro”, disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/publi\\_lomba\\_ordenado.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/publi_lomba_ordenado.pdf). Acesso em: 27 nov. 2005.

<sup>26</sup>O texto da Lei 9.162 está disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/lei\\_do\\_urbanizador\\_social\\_ok.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/lei_do_urbanizador_social_ok.pdf). Acesso em: 27 nov. 2005.

<sup>27</sup>De acordo com a Lei Municipal 8.896/02, as antenas devem observar distância mínima de 450 metros entre uma torre e outra e distância mínima de três metros entre a base da torre e os terrenos lindeiros.

<sup>28</sup>A Condor é a maior proprietária de vazios urbanos de Porto Alegre, e a Goldztein é a maior incorporadora imobiliária. A polêmica envolvendo o loteamento diz respeito à possível privatização branca de áreas que deveriam ser destinadas ao uso público, pois essas áreas (que constituirão um parque) serão separadas do resto da cidade (sobretudo vilas populares do entorno) por um cinturão de edificações destinadas ao mercado de alta classe média.

<sup>29</sup>O organograma apresentado pelo novo governo está disponível em: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/boletim/14425eb1c905068.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2005.

<sup>30</sup>O artigo de Merlin (2005) oferece uma síntese do documento.

<sup>31</sup>Para mais informações, vide: [http://www.portalqualidade.com/programas/pgqp/o\\_pgqp/oque.asp](http://www.portalqualidade.com/programas/pgqp/o_pgqp/oque.asp). Acesso em: 27 nov. 2005.

<sup>32</sup>O site do INDG é <http://www.indg.com.br/>.

<sup>33</sup>Para conhecer o que dizem os atuais conselheiros do OP a respeito, vide <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/jornal/final42137ff7a9adb.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2005.



<sup>34</sup>Vide o excelente trabalho de Ana Paula Paes de Paula (2005).

<sup>35</sup>Enquanto o PT “majoritariamente” se integra às classes políticas conservadoras, o setor mais moderno dessas classes redescobre a necessidade de atuar como “burguesia”, pela reconversão gerencial da crise das ações hegemônicas do adversário. Ainda que se possa dizer que, no governo Lula, existe uma ênfase diferenciada no papel do Estado como agente de regulação (o Estado busca recuperar o papel econômico e geopolítico estratégico que vinha perdendo desde o fim do regime militar), essa ênfase é moderada pela ausência de um projeto de reforma administrativa, bem como pela crescente adesão às propostas de cunho privatista, como é o caso das parcerias público-privadas, do incentivo aos fundos previdenciários privados, da compra de vagas nas universidades privadas via renúncia fiscal, da destinação privatista dos fundos públicos gerados sobre os salários (como é o caso do FAT) e da submissão à expansão do agronegócio em áreas de reservas (Amazônia, Raposa do Sol), para não mencionar a contínua “privatização” do próprio orçamento público pelo capital financeiro por meio da política monetária. No plano da interação sociopolítica, o governo Lula rechaçou de pronto a idéia de um orçamento participativo nacional, bem como adotou a mesma bandeira da governança pela criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o “Conselhão”, sonhando com a produção de um pacto produtivista capital-trabalho ao estilo das *mesas de concertación* que encantam o Banco Mundial e que proliferam sem sucesso pela América Latina (vide Peru, Bolívia, Equador, Nicarágua e outros).

<sup>36</sup>Para um estudo social da filosofia grega, vide Farrington (1984).



## Referências bibliográficas

---

- ABREU, Haroldo. *Movimentos populares urbanos: crise e perspectivas*. Rio de Janeiro, 1991. Mimeografado.
- ALFONSIN, Betânia *et al.* *Políticas habitacionais na região metropolitana de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório Ippur/UFRJ-Fase, 2004. Disponível em: <[http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmpo\\_polhab.pdf](http://www.ippur.ufrj.br/observatorio/download/rmpo_polhab.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Diagnóstico sobre os mecanismos da Democracia Participativa em Porto Alegre*. Documento preparatório ao 4º Congresso da Cidade, elaborado no âmbito do GT 1 – Mecanismos da Democracia Participativa. Porto Alegre: PMPA, 2003.
- BAIERLE, Sérgio. Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/SergioBaierle.pdf>>.
- BANCO MUNDIAL. *Local Development Discussion Paper*. 2004. Documento preparado para a Conferência Internacional Sobre Desenvolvimento Local realizada pelo Banco, em Washington, de 16 a 18 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/sp/ldconference/Materials/LDDPFinal.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- BARCELLOS, Tanya M. de. (Coord.). *Segregação urbana e mortalidade em Porto Alegre*. Porto Alegre: FEE, 1986.
- BEWES, Timothy. *Cynicism and postmodernity*. Londres: Verso, 1997.
- BOITO JR., Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. *Crítica Marxista*, n. 3, 1996.
- \_\_\_\_\_. *O sindicalismo de estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. Campinas: Unicamp, 1991.
- BUSATTO, César; VARGAS, Plínio Zalewski. *Poder Local: o desafio da democracia*. Porto Alegre: Fundação Astrogildo Pereira, 2004.
- CIDADE. *Boletim Cidade*, ano V, n. 14, abr./maio 2005. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/boletim/14425eb1c905068.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- FARRINGTON, Benjamin. *Ciencia y política en el mundo antiguo*. Barcelona: Ayuso, 1984.
- MAPPA, Sophia. *Les metamorphoses du politique au Nord et au Sud*. Paris: Karthala, 2004.
- MARCHETTI, Adalmir. *The characteristics of the Brazilian cities with Participatory Budgeting*. Porto Alegre: PUC-RS, 2005. Mimeografado.
- MARENCO, André. *Quem não sabe por que perde não saberá como ganhar novamente*. 2004. Disponível em: <[http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/andre\\_marenco4202693e53167.doc](http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/andre_marenco4202693e53167.doc)>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- MAYA FRUET, Genoveva. *Paths to state/society synergy?: The experience of housing cooperatives in Porto Alegre, Brazil*. 2002. Tese (Doutorado) – Graduate School of



- International Development Studies, Roskilde University, Roskilde, Dinamarca.
- MERLIN, Eduardo. O que são organizações sociais e agências executivas. 2004. Disponível em: <[http://www.revistadigital.com.br/opiniao\\_leitor.asp?NumEdicao=285](http://www.revistadigital.com.br/opiniao_leitor.asp?NumEdicao=285)>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- MOURA, Maria Suzana de Souza. *Limites à participação popular na gestão da cidade*. 1989. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (Propur), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PANIZZI, Wraza M.; ROVATTI, João F. (Orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS, 1993.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. Campinas, 2005. Mimeografado.
- POLIS. Perfil da Habitação de Interesse Social em Porto Alegre, Porto Alegre, novembro de 2004. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/texto\\_final\\_completo\\_volume\\_1\\_corrigido.doc](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/texto_final_completo_volume_1_corrigido.doc)>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- RICCI, Rudá. Réquiem para um governo sem rosto. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 51, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/051/51ricci.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- \_\_\_\_\_. Contradições na implementação de ações de participação. *Revista Espaço Acadêmico*, ano III, n. 36, maio 2004. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2005.
- \_\_\_\_\_. Do orçamento participativo à reforma do Estado. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 8, jan. 2002.
- TATAGIBA, Luciana. *Democracia, participação e governabilidade*. Campinas, 2005. Mimeografado.
- VILLASANTE, Tomás R. *Redes e alternativas*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- STROHAECKER, Tânia Marques. Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras em Porto Alegre (1890–1950). *Scripta Nova – Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. IX, n. 194 (13), 1 ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-13.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2005.

