



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Marília

Faculdade de Filosofia e Ciências
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

JÚLIO BARASSA NETO

**DA TRANSFORMAÇÃO AO GERENCIALISMO: AS
METAMORFOSES DA CONCEPÇÃO DE
PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PARTIDO DOS
TRABALHADORES (1988-2004)**

Mestrado em Ciências Sociais

MARÍLIA
2012

Júlio Barassa Neto

**DA TRANSFORMAÇÃO AO GERENCIALISMO: AS
METAMORFOSES DA CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR NO PARTIDO DOS TRABALHADORES (1988-2004)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, UNESP, como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, sob a orientação do Prof. Dr. Jair Pinheiro.

**Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Filosofia e Ciências
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais**

**MARÍLIA
2012**

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Barassa Neto, Júlio.

B225d Da transformação ao gerencialismo : as metamorfoses da
concepção de participação popular no Partido dos
Trabalhadores (1988-2004) / Júlio Barassa Neto. - Marília,
2012
158 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual Paulista,
Faculdade de Filosofia e Ciências 2012

Bibliografia: f. 152-158
Orientador: Jair Pinheiro

1. Partido dos Trabalhadores (PT). 2. Participação
popular. 3. conselhos populares. 4. Orçamento participativo.
5. Estado e classes sociais. I. Autor. II. Título.

CDD 323.042

Júlio Barassa Neto

**DA TRANSFORMAÇÃO AO GERENCIALISMO: AS
METAMORFOSES DA CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO
POPULAR NO PARTIDO DOS TRABALHADORES (1988-2004)**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Jair Pinheiro (orientador)
FFC/Universidade Estadual Paulista

Prof. Dra. Angélica Lovatto
FFC/Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Dr. Eliel Ribeiro Machado (suplente)
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Paulo Ribeiro Rodrigues da Cunha (suplente)
FFC/Universidade Estadual Paulista

**MARÍLIA
2012**

A todos aqueles que não sucumbiram diante da dramaticidade da luta social e estiveram sempre prontos para o propósito da emancipação.

AGRADECIMENTOS

Antes de iniciarmos a exposição deste trabalho, cabem algumas considerações sobre o caminho trilhado, os desafios próprios deste percurso acadêmico e os personagens que fizeram parte, de modo direto ou indireto, do acabamento final desta dissertação. Primeiramente, gostaria de externalizar minha gratidão para com todos os funcionários da UNESP que, de um modo ou de outro, participaram de minha vida universitária. Contrariando uma determinada perspectiva na qual o serviço público seria de qualidade duvidosa, pouco dinâmico e inoperante, tive muita clareza dos atributos ideológicos desta afirmação. Desde o pessoal de serviços gerais, ao corpo de funcionários e estagiários da Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, sempre contei com muito apoio, gentileza e qualidade.

Além deles, devo aqui agradecer a toda equipe da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP, em especial, Sirlei Duarte, Helder Cavalcanti, Paulo Teles e Tatiana Zanini Fonseca. Minhas obrigações técnicas e burocráticas sempre tiveram o auxílio e a compreensão de todos. Aliás, parte importante destas obrigações e da própria produção do trabalho não seriam possíveis sem a concessão de bolsa de pesquisa. Neste sentido, faço aqui um agradecimento a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior) pelo apoio financeiro disponibilizado, sem o qual não poderia abdicar da jornada de trabalho que concorria com minha função de pesquisador.

A pesquisa ainda contou com a dedicação daqueles que se dispuseram a ceder entrevistas e a selecionar materiais, como os funcionários da Fundação Perseu Abramo. Agradeço também a Ubiratan de Souza e todos àqueles que trabalham na assessoria de Raul Pont, pela solicitude e disposição; além do próprio Raul Pont, um dos principais formuladores da temática que é objeto desta pesquisa. As entrevistas realizadas, muito esclarecedoras por sinal, também tiveram a contribuição do Prof. Félix Sánchez, que me recebeu de modo muito prestativo e substancial em sua entrevista. Não poderia deixar de agradecer, também, ao apoio técnico que tive de Camila Bonfá e Jeferson Alex para a realização das entrevistas.

O apoio técnico também contou com os nomes de Ieda Correia Odoricio e Sandra Luz Canella, que me incentivaram e esclareceram alguns pontos do trabalho. Outrossim, queria deixar um forte abraço a todos do Colégio Integral Alternativo que

torceram pelo resultado positivo desta trajetória, professores e alunos, acompanhantes do percurso transcorrido até aqui.

Serei eternamente grato ao convívio com as pessoas que encontrei desde os tempos de graduação e que me ajudaram a produzir laços de amizade, cumplicidade e de construção intelectual. Um abraço fraterno a Giane Silvestre, Angelo Araújo, Elson Menegazzo, Jonathan Leite, Henrique Bonfim, Pedro Henrique Carinhato e Johnny Marques de Jesus. Em especial, um agradecimento para aquela que tornou possível minha estadia em Marília, durante a fase inicial de Mestrado, me abrigou e compartilhou de sua generosidade e amizade ímpar, que foi Maria Fernanda de Lima.

Nesta etapa de Mestrado, em específico, contei com o rico contato dos professores Luis Antônio Paulino, Francisco Corsi, Marcos Del Roio e Paulo Ribeiro Rodrigues da Cunha, os quais me proporcionaram uma discussão muito fecunda em suas disciplinas; bem como a leitura atenta da Prof^a. Maria Valéria Barbosa concernente ao meu projeto de pesquisa, ainda em sua fase inicial. Ao Prof. Paulo Cunha, ainda lhe devo a sincera gratidão de poder ter a sua presença na banca de qualificação.

Durante todo o percurso desta trajetória ainda pude conhecer Elton Rafael Lorena, companheiro das longas viagens até Marília, momento em que aproveitávamos para aprofundar nossas discussões teóricas, os problemas referentes às pesquisas e uma importante amizade. Não podia deixar de mencionar, também, os nomes de Rodrigo Moreira Vieira e Renato Kendy Hidaka, os quais tornaram as minhas longas viagens menos sofríveis e tortuosas, pessoas as quais aprendi a reconhecer ainda mais os méritos, os favores, a importância de nosso intercâmbio teórico, a leitura e apontamentos sobre este trabalho; além de tornar possível minha estadia durante parte do Mestrado e da sincera amizade.

Finalmente, gostaria de destacar aqui um agradecimento especial aos Professores Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida e Angélica Lovatto, que aceitaram o singelo convite para a composição da banca de defesa deste trabalho. Com as leituras críticas e o profundo conhecimento teórico-metodológico de ambos, conseguiram fornecer uma fonte incalculável de elementos para o entendimento do objeto de estudo em questão, fato possível graças à maneira apaixonada como concebem suas docências e a importância do conhecimento para a transformação do vivido. Tal banca de defesa só foi possível, com sua configuração e resultados, com uma parceria, se é que podemos assim chamá-la, entre o autor que aqui escreve e a excepcional figura do Prof. Jair Pinheiro, com quem tive o privilégio de conviver e trabalhar desde os tempos de pesquisa de iniciação científica. Sua orientação e trabalho sempre foram marcados pelo rigor, compromisso, certa dose de paciência, confiança e engajamento.

Obviamente, resguardo às eventuais insuficiências deste trabalho à minha própria autoria e responsabilidade.

Minha gratidão sem tamanho também aos meus pais, José Luiz e Virgínia, que depositaram em mim muita confiança, despenderam muita energia, nervos e músculos para minha formação acadêmica e pessoal. E a minha companheira Carol, com quem compartilho mais diretamente as adversidades da vida cotidiana, sempre presente e disposta a superar as dificuldades e que foi compreensiva e paciente nos momentos em que me entregava à pesquisa de forma quase exclusiva. Muito Obrigado a todos!

“A crítica arrancou as flores imaginárias que enfeitam as cadeias, não para que o homem use as cadeias para qualquer fantasia ou consolação, mas para que se liberte das cadeias e apanhe a flor viva”.

Karl Marx

*“Soy...soy lo que dejaron
Soy toda la sobra de lo que te robaron
Un pueblo escondido en la cima*

[...]

*Trabajo bruto, pero con orgullo
Aquí se comparte, lo mío es tuyo
Este pueblo no se ahoga con marullo
Y se derrumba yo lo reconstruyo”*

Latinoamerica, Calle 13.

RESUMO

O fim do regime militar e a ascensão de novas forças sociais na sociedade brasileira possibilitaram o desenvolvimento de uma concepção de participação popular que indicava a necessidade de organização das “massas exploradas” através dos conselhos populares, órgãos de participação direta onde os trabalhadores poderiam tomar as decisões sobre a sociedade. No entanto, constata-se que as transformações engendradas pela nova correlação de forças nacionais e internacionais, no decorrer dos anos 1990, apontam um panorama defensivo para os setores que postulavam as teses da participação e organização popular. A ofensiva política e ideológica do neoliberalismo, associada às transformações programáticas de partidos de esquerda como o PT, ensejam a criação de novas “práticas participativas”. Estas novas práticas são apropriadas e redefinidas por segmentos conservadores, além de estimuladas pelos agentes do capital financeiro internacional; e passam a ter um caráter mais gerencialista do que transformador. Neste sentido, este estudo tem por objetivo a análise das metamorfoses que constituem a noção de participação popular e seu desenvolvimento no Partido dos Trabalhadores, suas continuidades e rupturas, bem como suas interconexões com as mudanças programáticas do partido.

Palavras-chave: Partido dos Trabalhadores, participação popular, conselhos populares, orçamento participativo, Estado e classes sociais.

ABSTRACT

The end of military regime and the rise of new social forces in Brazilian society facilitated the development of a conception of popular participation which indicated the need for organization of the “exploited masses” through the popular councils, direct participation organisms where workers could take the decisions on society. However, it appears that the changes engendered by the new correlation of forces nationally and internationally, over the years 1990, indicate a defensive outlook for the sectors that postulated the thesis of popular participation and organization. The political and ideological offensive of neoliberalism, programmatic changes associated with left-wing parties like the PT have inspired the creation of new “participatory practices”. These new practices are appropriated and redefined by conservative segments, stimulated by the agents of international finance capital, and now they have a more managed than a processor one. Thus, this study aims to analyze the transformations that constitute the notion of popular participation and development in the Worker’s Party, its continuities and ruptures, as well as its interconnections with the party’s programmatic changes.

Keywords: Worker’s party, popular participation, popular councils, participatory budgets, state and social classes.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCD - Região do estado de São Paulo que abrange as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDES - Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

COP - Conselho do Orçamento Participativo

CS - Convergência Socialista

DEM - Democratas

DS - Democracia Socialista

FRIFORT - Frigorífico de Fortaleza (CE)

FMI - Fundo Monetário Internacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MPC - Modo de Produção Capitalista

NE - Nova Esquerda

ONG's - Organizações Não-governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OP - Orçamento Participativo

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PC do B - Partido Comunista do Brasil

PCO - Partido da Causa Operária

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PP - Partido Progressista

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA - Plano Plurianual

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PRC - Partido Revolucionário Comunista

PRO - Partido Revolucionário Operário

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSC - Partido Social Cristão

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT - Partido dos Trabalhadores

UNE - União Nacional dos Estudantes

VS - Vertente Socialista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO _____ **pág.16**

PARTE I: OS PRESSUPOSTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR - O ESTADO, O DIREITO E A CONTRADIÇÃO ENTRE DIREITOS CIVIS E SOCIAIS.

Cap. 1. Estado, classes sociais e suas determinações _____ **pág.23**

Cap. 2. Uma concepção de cidadania: suas possibilidades e limites _____ **pág.34**

Cap. 3. A igualdade formal e seus limites _____ **pág.37**

Cap. 4. O antagonismo entre direitos civis e sociais _____ **pág.40**

PARTE II: REDEMOCRATIZAÇÃO E REFLUXO DAS LUTAS SOCIAIS: O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL SOB O NEOLIBERALISMO

Cap. 5. O processo de Reforma do Estado no Brasil _____ **pág.43**

Cap. 6. Direitos sociais: da conquista à possibilidade de retrocesso _____ **pág.48**

PARTE III: PT - A CONSTRUÇÃO DE UM PARTIDO, AS METAMORFOSES DE SUA CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE SEUS REFERENCIAIS TEÓRICOS.

Cap. 7. Uma proposta para a transformação social através da participação popular: os conselhos populares _____ **pág.51**

Cap. 8. Orçamento Participativo: ampliação da cidadania e instrumento gerencial _____ **pág.85**

Cap. 9. Habermas e Gramsci: aproximações e distanciamentos em um contexto de revisão teórica e prática do petismo _____ **pág.107**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação popular apropriada e redefinida: o deslocamento dos conflitos de classe para a disputa de modos de gestão do Estado burguês _____ **pág.118**

ENTREVISTAS _____ **pág.127**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____ **pág.152**

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é a análise da temática da *participação popular*, objeto de diversas apropriações e práticas. A disseminação do termo abriga projetos muito distintos e, de modo contraditório e conflituoso, suas fundamentações são alvo de tentativas para o esvaziamento de seu sentido original. No contexto sócio-histórico de desdobramento da noção de participação popular no Brasil, entre os anos 1980 e 1990, o PT foi um dos principais agentes fomentadores das práticas participativas.

Pode-se afirmar que o Partido dos Trabalhadores apresenta em seu interior uma disputa histórica pela fixação do significado da participação e de seus limites, que também são estruturais. Assim sendo, nossa proposta se pautará por uma investigação e análise da proposta do Partido dos Trabalhadores para a efetivação de uma participação popular e as conexões entre essa proposta e as transformações programáticas do partido.

No início da década de 1980 ocorre o processo de redemocratização do Brasil, uma sociedade imersa na crise do Estado desenvolvimentista, na marginalização política e social das classes populares e no que então era denominado “entulho autoritário”. Na época, o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetivação da cidadania no centro da agenda política nacional. A redefinição de práticas do movimento operário e as ações dos novos movimentos sociais estiveram, desde o início deste processo de redemocratização, ligados às experiências de *participação popular* no Brasil, demandantes de representação autônoma no processo de distribuição de bens públicos e formulação de políticas públicas.

O marco institucional deste movimento foi a Constituição de 1988 que, após pressão de setores da sociedade organizados no movimento denominado Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, colocou a tônica nos direitos da cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local, além de possibilitar a inserção de emendas populares na referida Constituição. Ademais, a Constituinte de 1988 definiu um novo tipo de arranjo federativo com significativa transferência de decisões, funções e recursos do Executivo federal para os estados e municípios, além de consagrar a fórmula da *descentralização participativa* para a gestão da nova área de seguridade social (Nogueira, 1997).

Tal contexto também fora marcado pela emergência do Partido dos Trabalhadores (PT) na arena política nacional, um partido que aglutinava setores da

esquerda católica, do novo sindicalismo, dos movimentos de base e do marxismo-leninismo (Berbel, 1991; Keck, 1991). O PT foi um dos principais agentes que levantaram a bandeira da participação popular, cujo entendimento acabou sendo traduzido pela noção de *conselhos populares*. O conselho popular deveria “[...] buscar arrancar do Estado o direito à participação dos trabalhadores em todo tipo de decisões que envolvam o interesse público, arrancar parcelas crescentes de poder, de direito à decisão, que estão controlados pelo Estado e pela empresa privada” (Caccia Bava, 1983).

Em sua concepção, o conselho foi entendido como instrumento para potencializar as condições para uma luta política pela democratização real da sociedade, estimulando e aprofundando a organização das “massas exploradas”, dado seu caráter de espaço de democracia direta na qual os trabalhadores tomariam, através de seus órgãos de base, as decisões sobre a sociedade.

No entanto, a historiografia petista tratou de largar o relato sobre as primeiras experiências de governo num canto empoeirado e escuro da história, como se os vestígios daqueles primeiros contatos com os movimentos populares “em movimento” causassem certo assombro. Diadema e Fortaleza trataram de encenar os primeiros atos de um enredo rico em contradições, experimentos e desvios, que deixariam as direções estupefatas.

Os contatos iniciais do partido com os trâmites burocráticos enredaram-no em uma teia de compromissos técnicos e sistêmicos que causariam um estranhamento, em princípio, levando-o a repensar seu papel como instrumento de luta e organização das classes trabalhadoras. A própria imprecisão do termo “classes trabalhadoras” já indicava a necessidade de melhor definição de parâmetros norteadores de seus rumos políticos. A questão da “institucionalidade”, estranhada no nascedouro do partido, adquire relevância para as futuras proposições partidárias. São Paulo e Porto Alegre emergem neste cenário como grandes trunfos petistas, que passariam a tratar as administrações locais como instrumento para o acúmulo de forças, traduzido já naquele momento com o crescimento no plano eleitoral, que tornara-se um dos principais objetivos do partido¹. O discurso socialista do partido, que portava muitas ambigüidades, começa a se deslocar para um segmento mais amplo, centrado nas questões de participação política e cidadania (Keck, 1991). De modo concomitante,

¹ Isso ocorre após o 5º Encontro Nacional do PT, em 1987. Ver: LAGOA, M.I. *O programa político do Partido dos Trabalhadores no contexto de uma esquerda em crise*. Marília: UNESP (mestrado em Ciências Sociais), 2004; COSTA, J.B.A. *O imaginário político do Partido dos Trabalhadores: o petismo, a representação e o poder local*. São Paulo: PUC/SP (doutorado em Ciências Sociais), 1998.

ocorre a ampliação do conjunto de alianças políticas que o PT se dispõe a realizar e seu avanço institucional.

A ampliação do conjunto de alianças políticas que o PT se dispõe a realizar ocorrerá concomitantemente ao processo de avanço institucional do partido. A concepção de participação baseada nos conselhos populares, móbil da construção de uma “soberania popular autêntica” e da confrontação direta com o sistema representativo começa a ser remanejada para outro plano. Aos poucos, ganha relevância novas formulações que passam a destacar a “democratização do poder local, inversão de prioridades administrativas e construção de canais de participação cidadã” (Costa, 1998, p. 198). É neste contexto que o debate sobre a participação popular e os conselhos populares é substituído pela ideia de *orçamento participativo* e a noção de um *modo petista de governar*.

Ao adentrar os anos 1990, o PT aprofunda sua inserção no âmbito do sistema representativo e se consolida enquanto “alternativa de governo”, diluindo aqueles elementos constitutivos de uma retórica de “enfrentamento global” dos problemas estruturais do capitalismo. Ao longo do trabalho tentaremos suscitar as particularidades do processo que desembocou nesta nova formulação, seus impasses, avanços, recuos e implicações no nível de organização e cooptação dos agentes sociais que atuaram nesta cena política.

O projeto que se denominou orçamento participativo tem sua primeira experiência prática após a vitória petista para a prefeitura de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, em 1988, que foi o exemplo com maior consolidação. Os objetivos fundamentais do orçamento participativo (OP) estão circunscritos à discussão pública de prioridades para o orçamento municipal, objeto de intensa disputa política, dado sua importância enquanto instrumento de gestão pública e para a definição do volume de recursos disponíveis para a aplicação nas políticas que atingem diretamente a população, principalmente as classes populares.

As formulações petistas presentes em suas resoluções internas, dos anos 1990, apontam para a possibilidade da participação popular ser desenvolvida no âmbito local enquanto *frente de oposição ao modelo neoliberal*. Dessa forma, o OP passa a figurar como um elemento de grande parte das gestões petistas, visando também a campanha de Lula para a Presidência.

Não obstante seu potencial antagônico ao neoliberalismo, a participação, por outro lado, também é recomendada por organismos fomentadores do postulado neoliberal, como o Banco Mundial. Na visão do Banco Mundial, as populações pobres podem, através de políticas como o OP, ter *voz e influenciar* as políticas públicas que os afetam (World Bank, 1994). Menos interessado na democratização das relações

sociais do que na “austeridade fiscal” dos governos locais, estas organizações incentivam práticas participativas, mas sua ênfase recai sobre problemas específicos e de curto prazo (Souza, 2001). Tais problemas se referem, na verdade, à consolidação de garantias de pagamento de dívidas contraídas pelos níveis federativos do país, fato que representou um dos impulsos para a própria mudança de enfoque relativo à participação popular.

O contexto sócio-histórico apresentar-se-ia de maneira muito adversa para a ação dos movimentos de base da sociedade, dadas as condições da nova configuração política do país, que alteraria a correlação de forças existentes na sociedade. Este quadro defensivo se desenvolve no Brasil, sobretudo, com as políticas neoliberais que começam a ser impulsionadas a partir do governo Collor e ganham força com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com FHC, ocorre o chamado processo de Reforma do Estado, cujo objetivo era garantir a “governabilidade” e a desconstrução do legado desenvolvimentista para a abertura de uma reestruturação do modelo econômico e estatal de acordo com os parâmetros que tornaram-se hegemônicos mundialmente.

Na esfera local, esta nova configuração da política estatal determinaria o menor volume das transferências federais e estaduais para os municípios, impactando sobre os recursos orçamentários dos municípios e, por conseguinte, na eficácia de programas como o OP. Além disso, o governo Fernando Henrique Cardoso cria a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tem por objetivo o disciplinamento fiscal das administrações subnacionais. Na verdade, a LRF trata de obrigar estados e municípios a repassarem grandes somas de sua arrecadação à União para a composição do superávit fiscal para fazer frente ao serviço da dívida.

O rigor fiscal associado a uma política econômica recessiva de juros altos acentua a transferência de renda para os grupos financeiros nacionais e internacionais, impondo sérias limitações ao atendimento das demandas provenientes das camadas populares. Estas demandas são direcionadas, não unicamente, mas de forma relevante, aos governos municipais.

O que pode ser constatado é o fato de que a conquista de direitos políticos como a participação política direta da população na elaboração de políticas públicas, reivindicação que emerge já no decorrer da década de 1970 no cenário político brasileiro, e que acaba sendo contemplado na Constituinte, sofre um revés. O desenvolvimento deste quadro ocorre, em grande medida, contra o caráter universalizante dos direitos sociais consolidados, cuja efetivação necessita de recursos financeiros e, portanto, acaba engendrando um conflito com os direitos

econômicos ou de propriedade. Assim, tem-se a configuração de uma situação de “contramarcha sobre os direitos sociais”, *pari passu* à ampliação dos chamados direitos civis e políticos.

Os governos civis da década de 1990 concretizaram uma nova hegemonia política, ligadas aos interesses do capital financeiro, que são privilegiados pelas políticas macroeconômicas dos governos que se sucedem ao longo das últimas décadas, como a vigência de políticas como o superávit fiscal, taxa de juros elevada e centralização de recursos na União. Além disso, as políticas amplas de desestatização, de desregulamentação e de abertura da economia brasileira, conjugadas, proporcionam para o capital financeiro internacional a abertura de novas frentes para investimento no espaço capitalista periférico (Saes, 2001.). Nestes termos, as chamadas inovações institucionais ou ampliação dos direitos políticos têm demonstrado que seu potencial enquanto instrumento promotor de uma cidadania efetiva é obstruído pelos imperativos do capital. Deste modo, a influência que as classes trabalhadoras exercem sobre a tomada de macrodecisões ainda não é capaz de romper um nível periférico e marginal.

Ao longo do trabalho procurar-se-á abordar os diferentes contextos nos quais a proposta de participação popular é inserida entre a população. No primeiro capítulo, temos a abertura da discussão acerca da ideia de cidadania, dialogando com algumas abordagens e apontando seus limites e atributos ideológicos. Além disso, apresentamos, inicialmente, um panorama teórico de nosso principal referencial para o entendimento do Estado, que são as contribuições de Nicos Poulantzas. O instrumental teórico baseado em Poulantzas nos trouxe reflexões importantes sobre a atuação petista na cena política do período, a composição do bloco no poder e o papel petista enquanto aglutinador de um projeto e posterior captura e resignificação. Na segunda parte do trabalho, buscamos relacionar os avanços e retrocessos da demanda participativa com os processos de transformação do Estado brasileiro, suas novas configurações e correlação de forças, além de determinações estruturais, apresentando uma breve discussão acerca da ascensão do neoliberalismo e os impactos destas mudanças sobre a gestão urbana.

Na terceira parte, discutir-se-á a trajetória histórica das propostas de participação, seus percalços, determinações (políticas, ideológicas e econômicas) e metamorfoses. Foi privilegiada uma abordagem que contemplasse as principais experiências que demarcam a rota de inflexão da proposta de participação popular e de seus eixos programáticos no PT. Assim, abordaremos os aspectos gerais das experiências da primeira fase das formulações acerca da participação, Diadema e

Fortaleza e, num momento posterior, a transição e consolidação de uma nova proposta, nos casos de São Paulo e Porto Alegre.

Nossa hipótese inicial sinaliza para o fato de que as propostas de participação popular no PT passam a ter um caráter mais gerencialista do que transformador, pois foram apropriadas por segmentos mais conservadores, além de estimuladas pelos agentes do capital financeiro internacional. Essas modificações ocorrem concomitantemente às grandes transformações programáticas do partido, cuja maior inflexão é o afastamento de sua perspectiva de classe, produto de uma conjunção de fatores, tais como o avanço do processo de institucionalização do partido, suas disputas internas, pelo impacto da derrocada da União Soviética e a ofensiva do projeto político e econômico neoliberal. A radicalidade inicial da participação popular empunhada pelo partido e demais forças populares, nos anos 1980, perde força e ganha novos significados. Agora, estes novos significados ganham contornos diferentes através das “mãos” de novos agentes, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e um reformulado Partido dos Trabalhadores; além de amplo segmento partidário brasileiro, que vai do PSDB, PPB (atual PP) até o PFL (atual DEM).

Para o nosso propósito de investigação, estabelecemos um recorte metodológico que priorizará o período que abrange os anos de 1988 até 2004, pois é a partir desse período que o PT tem um considerável crescimento eleitoral em cidades importantes, como São Paulo e Porto Alegre, marcando uma fase de transição entre a perspectiva rupturista dos conselhos populares para o arranjo institucional do orçamento participativo. Procurou-se, todavia, considerar as experiências iniciais de Diadema e Fortaleza, que estão, digamos, fora do recorte temporal indicado. A justificativa para esta escolha é o impacto programático e administrativo que estas experiências tiveram sobre as experiências que viriam a se concretizar, embora isso não seja explicitado no discurso petista. Além disso, o ano de 2004 marca o período em que se tem a primeira experiência de governo petista no âmbito nacional, ensejando o governo à colocação em prática de uma discussão pública do Plano Plurianual.

O recorte temporal apresentado foi seguido de um amplo exame das resoluções e congressos petistas, com a finalidade de conseguir acompanhar as nuances que o tema participação popular e democracia vão tendo ao longo da trajetória petista. Com o mesmo propósito buscou-se, também, outras fontes como textos de intervenção partidárias, entrevistas com lideranças que tiveram papel de suma importância na implantação das propostas de participação e a análise de exemplares da Revista Teoria e Debate. Esta revista apresentou inúmeros artigos

produzidos por militantes das diversas tendências petistas e tinha como uma de suas finalidades a troca de opiniões e a contribuição para a formação do militante, alcançando a tiragem de 20 mil exemplares em 1990 ². Outro fator que a torna imprescindível para o avanço da pesquisa foi a abertura da revista para um grande número de artigos com as teses da esquerda moderna ou democrática ³.

² ALMEIDA, G. R. *História de uma década quase perdida: PT, CUT, crise e democracia no Brasil: 1979/1989*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

³ TOLEDO, C. N. *As esquerdas e a redescoberta da democracia*. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

PARTE I: OS PRESSUPOSTOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR - O ESTADO, O DIREITO E A CONTRADIÇÃO ENTRE DIREITOS CIVIS E SOCIAIS.

1. Estado, classes sociais e suas determinações

A abordagem que será desenvolvida a partir deste trabalho, num primeiro momento, deverá se nortear por determinadas questões teóricas, dentre as quais, o papel do Estado no modo de produção capitalista, sua relação com as diversas classes e interesses que compõe a trama social, os limites estruturais do Estado capitalista e seus impactos sobre as demandas populares. Além disso, buscar-se-á levantar uma série de apontamentos críticos acerca da concepção de cidadania, seus significados em disputa, elementos ideológicos e ambigüidades, que estruturam seu formato particular e possibilitam uma determinada forma de reprodução das relações sociais.

As práticas participativas ou de participação popular têm no Estado a figura institucional que serve como referência para a atuação das classes populares, demandantes de bens e serviços de consumo coletivos que impactam diretamente sobre sua qualidade de vida. Para além da figura liberal de representação da “vontade geral”, o Estado será examinado, aqui, como uma estrutura jurídico-política ordenada pelo direito igualitário e composto por um corpo burocrático, militar e coletor. Sua função primordial é a manutenção de uma ordem particular, condensando as contradições entre os diversos níveis de uma formação social (Poulantzas, 1977; 1990).

Como demonstraram as contribuições teóricas de Poulantzas e Althusser, o Estado burguês, em particular, é entendido como uma região específica do modo de produção capitalista, sendo este determinado em última instância pelo econômico e sobredeterminado pela estrutura jurídico-política. Através desta estrutura jurídico-política tem-se as condições necessárias para o desenvolvimento das formas de reprodução das relações de produção (Althusser, 1967; Poulantzas, 1977). Cabe ressaltar, também, a existência de uma correspondência entre esse tipo específico de Estado com um tipo particular de relações de produção, entendidas como relações de produção capitalistas. O marxismo, ao longo de sua trajetória teórica, produziu

interpretações diversas, muitas vezes gravitando em torno de uma abordagem economicista, que postulava a primazia, no interior do modo de produção, das forças produtivas sobre as relações de produção. Tais abordagens subestimavam o fato de que qualquer forma de produção se assenta, *a priori*, em relações sociais historicamente determinadas. Em segundo lugar, torna as interpretações acerca das Revoluções políticas burguesas muito limitadas, uma vez que não admitem a possibilidade de formação de uma nova estrutura jurídico-política antes da dominância de novas relações de produção (Saes, 1998).

Deste modo, o economicismo acaba por desqualificar o papel reservado à política e à ideologia como instâncias ou regiões específicas da sociabilidade, com um determinado grau de determinação sobre as relações sociais. O recurso alegórico-explicativo da “base” e do “topo” foi sintomático, sua compreensão mecanicista da realidade social postulava uma superestrutura como mero “reflexo” da base econômica, desenvolvendo um papel completamente secundário. As formas mediativas deste instrumental teórico apresentavam, por conseguinte, consideráveis limitações.

Afirmar a correspondência entre Estado burguês e relações de produção capitalistas, portanto, pressupõe a existência de um tipo específico de estrutura jurídico-política. Isso não significa, no entanto, postular uma relação unilateral e mecânica entre esses termos, como já assinalamos. Inicialmente, examinaremos as relações de produção capitalistas, destacando seus dois aspectos fundamentais: a *relação entre produtor direto e proprietário dos meios de produção*; bem como a *separação entre produtor direto e meios de produção*. No primeiro aspecto, o produtor direto e não-proprietário sofre um processo de extorsão de sobretrabalho, realizado pelo proprietário dos meios de produção, engendrando, em síntese, a própria relação de propriedade. No segundo aspecto, específico das relações de produção capitalistas, pois não aparece em relações de produção precedentes, ocorre o não-controle das condições naturais de trabalho por parte do produtor direto (Saes, 1998).

Nesse processo, o trabalhador emerge como “indivíduo nu”, para utilizarmos uma expressão de Marx, despojado das relações e condições sociais que possuía nas estruturas anteriores ao modo de produção capitalista, seus laços de dependência e fidelidade e, por outro lado, despojado dos meios de produção, que passam a se concentrar exclusivamente na classe social dos proprietários (Marx, 1973).

A apropriação de sobretrabalho pelo proprietário dos meios de produção se desenvolve a partir da relação de compra e venda de força de trabalho, intermediada pelo pagamento de um salário ao produtor direto, que disponibiliza sua força de trabalho. Ausente das relações sociais típicas do feudalismo, o produtor direto encara

agora a situação de levar ao mercado sua força vital, nervos e músculos para negociar sua força de trabalho com o capitalista, determinado pela livre vontade reinante na esfera da circulação. O pressuposto contratual é a troca entre equivalentes, de modo livre e igualitário. Segundo Marx, comprador e vendedor de força de trabalho

[...] Contratam como pessoas livres, juridicamente iguais. O contrato é o resultado final, a expressão jurídica comum de suas vontades. [...] A única força que os junta e os relaciona é a do proveito próprio, da vantagem individual, dos interesses privados. E justamente por cada um cuidar de si mesmo, não cuidando de ninguém dos outros, realizam todos, em virtude da harmonia preestabelecida das coisas, ou sob os auspícios de uma providência onisciente, apenas as obras de proveito recíproco, de utilidade comum, de interesse geral. Ao deixar a esfera da circulação simples ou da troca de mercadorias, à qual o livre cambista vulgar toma de empréstimo sua concepção, ideias e critérios para julgar a sociedade baseada no capital e no trabalho assalariado, parece-nos que algo se transforma na fisionomia dos personagens do nosso drama. O antigo dono do dinheiro marcha agora à frente, como capitalista; segue-o o proprietário da força de trabalho, como seu trabalhador. O primeiro, com um ar importante, sorriso velhaco e ávido de negócios; o segundo, tímido, contrafeito, como alguém que vendeu sua própria pele e apenas espera ser esfolado (Marx, p. 206, v.1, 2003).

O resultado desse processo é a produção de mais-valia, concretizada a partir de uma troca desigual, tornada equivalente pelo artifício jurídico que possibilita a movimentação da força de trabalho enquanto mercadoria. No entanto, a *ilusão* de estar trocando equivalentes implica, por outro lado, o desenvolvimento de *efeitos reais* como “a repetição constante do encontro, no mercado, entre o produtor direto e o proprietário dos meios de produção, enquanto vendedor e comprador da força de trabalho, respectivamente” (Saes, p. 26, 1998). Essa repetição constante, mencionada por Saes, não advém unilateralmente da esfera da produção, mas do arcabouço jurídico do direito formal.

Por seu turno, a separação entre produtor direto e meios de produção está na base da formação da grande indústria, transformando o trabalhador independente que antecede a produção fabril em operário, inserido numa nova lógica de produção. Tal lógica possui, a partir de então, um caráter preponderantemente socializado e contraditório. Socializado, pois o emprego de maquinário e a crescente divisão do trabalho permitem a concentração e execução do processo de trabalho por um mesmo contingente de trabalhadores, associados, dependentes e independentes. Essa

unidade contraditória é articulada pela própria divisão do trabalho, por um lado, e de outro pela independência característica de cada função no processo produtivo, pois também se trata de trabalhos privados. Segundo Saes, a oposição “dependência” e “independência” têm relevantes implicações sobre o isolamento dos produtores diretos, mas, também, acaba por desenvolver uma tendência à ação coletiva.

Tais elementos são desdobramentos, em grande medida, da transformação do produtor direto em *sujeito de direito* e da consolidação da propriedade formal dos meios de produção. Como vimos, as estruturas econômicas e jurídico-políticas são interconectadas, cada uma possuindo uma autonomia específica. Para Poulantzas, as estruturas jurídicas e ideológicas, determinadas em última instância pelo processo de trabalho, ao instaurar a figura do sujeito de direito contribui para a “ocultação, de forma particular, aos agentes, das suas relações enquanto relações de classe” (Poulantzas, p. 126, 1977). Poulantzas define, deste modo, o que ele concebe teoricamente como *efeito de isolamento*.

O efeito de isolamento, nestes termos, engendra a concorrência entre os trabalhadores assalariados e entre os capitalistas proprietários privados. Nesse contexto, podemos designar o Estado como burguês na medida em que cria as condições ideológicas de reprodução das relações de produção especificamente capitalistas. Segundo Saes, tais condições ideológicas são criadas a partir de uma dupla função do Estado

- a) *individualizar os agentes da produção* (produtores diretos e proprietários dos meios de produção), mediante a sua conversão em pessoas jurídicas: isto é, sujeitos individuais aos quais se atribuem direitos e uma *vontade subjetiva*. Essa individualização confere à troca desigual entre o uso da força de trabalho e o salário a forma de um ato de vontade realizado por iguais: isto é, um contrato de compra e venda de força de trabalho [...]
- b) *neutralizar, no produtor direto, a tendência à ação coletiva*, decorrente do caráter socializado do processo de trabalho, e determinar, *por esse modo*, a predominância, no produtor direto, da tendência ao isolamento, decorrente do caráter privado assumido pelos trabalhos nesse processo [...] (Saes, p. 30, 1998).

O Estado burguês, portanto, apresenta-se como a unidade política de uma luta econômica, representando o “interesse geral” de uma concorrência entre os agentes e ocultando o caráter de classe imanente às próprias relações entre os diversos segmentos. Para Poulantzas, trata-se de uma coletividade baseada na representação

da vontade popular do povo-nação, sendo este fixado como o conjunto de cidadãos, indivíduos, unitariamente reunidos sob a institucionalidade do Estado (Poulantzas, 1977). De modo concomitante, o Estado *isola* os agentes da produção sob o atributo de sujeitos jurídicos – arrefecendo os conflitos sociais, as lutas sindicais e populares, conservando os produtores diretos em estado de individualismo concorrencial, dificultando sua constituição em classe social – e produz um *efeito de representação da unidade* num mesmo corpo político de cidadãos. Cabe considerar, como postula Pinheiro, que as classes são definidas na dialética entre política, economia e ideologia, o que significa, em outras palavras, que a posição social nas relações de produção seja um critério necessariamente suficiente para a definição de classe social. Mas, que a constituição em classe social demanda outras variáveis, como determinadas situações políticas e ideológicas construídas no interior da própria luta social, com suas particularidades organizativas e cristalização de interesses de classe (Pinheiro, 2007).

Embora não se possa desconsiderar as determinações econômicas sobre o Estado, este não pode ser compreendido de modo esquemático como um instrumento de classe ou como plenamente autônomo. Deve ser analisado, segundo Poulantzas, como uma condensação de contradição de forças, que porta em seu bojo uma *autonomia relativa* concernente à relação burguesia/classe operária, bem como às lutas entre as próprias frações do capital. A autonomia relativa, característica fundamental para a unidade do poder de Estado, é verificada na análise das disputas internas entre as classes e frações de classes dominantes no seio do *bloco no poder*. O bloco no poder pode ser designado como a “unidade contraditória particular das classes ou frações de classe politicamente dominantes, na sua relação com uma forma particular do Estado capitalista” (Poulantzas, p 229, 1977). Esta unidade contraditória, dito de outro modo, reflete a articulação do conjunto de instâncias e dos níveis de luta de classe de um estágio determinado. Deste modo, pode-se inferir que as classes dominantes portam interesses contraditórios entre si e que podem, portanto, fazer emergir grandes dificuldades para a manutenção de seu poder político.

No interior do bloco no poder, no entanto, uma das frações dominantes se erige como *fração hegemônica*, que polariza “os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações do bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder” (Poulantzas, p. 234, 1977). O interesse geral objetiva, fundamentalmente, articular exploração econômica com dominação política. Ressaltemos, por outro lado, a existência de uma diferenciação entre a hegemonia exercida no interior do bloco no poder e aquela hegemonia desenvolvida em relação

ao conjunto das classes dominadas. Enquanto no primeiro caso, o bloco no poder, existe um interesse geral representado, em última análise, no lugar da exploração que as classes dominantes têm no processo de produção; no segundo caso, a predominância da função ideológica da fração hegemônica.

Em geral, a função hegemônica exercida nos dois casos está circunscrita por uma mesma classe ou fração dominante. Sendo que a hegemonia no interior do bloco no poder torna-se consolidada no momento em que a classe ou fração dominante constitui-se politicamente em força hegemônica do conjunto da sociedade, considerada a correlação de forças sociais atuantes no embate político. A configuração típica de um bloco no poder, correspondente a uma forma de Estado em um estágio, está associada a uma combinação concreta de três fatores, quais sejam, da classe ou fração que nele detém concretamente a hegemonia; das classes ou frações que nele participam; das formas que esta hegemonia assume.

Além disso, Poulantzas concebe o conceito de *cena política* para designar a periodização especificamente política no campo das práticas das classes, em outras palavras, o cenário político onde as ações das classes são demarcadas pela organização em partidos políticos. O modo como uma classe se insere na cena política e, de outro modo, as determinações de sua “saída” são produtos de uma determinada conjuntura concreta que dá forma a sua organização de poder e as suas relações com os partidos. É pertinente considerar, ademais, que neste cenário a classe ou fração hegemônica não se identifica, necessariamente, com a classe ou fração que “detém” o aparelho do Estado. Como *aparelho de Estado* compreende-se as seções da burocracia, órgãos governamentais, exército, tribunais, etc. (Althusser, 1985). Assim sendo, a cena política pode contar com uma correlação de forças caracterizada pelo avanço político de um segmento social específico, que se insere de modo a ter predominância sobre muitas das políticas de governo, controlando as cúpulas do Estado. Esse segmento é assinalado como *classe detentora* (Poulantzas, 1977).

No plano ideológico, uma *classe reinante* apresenta-se como a portadora de um discurso ideológico para o conjunto da formação social. A disseminação de um determinado discurso ideológico, cuja finalidade é a representação de unidade, legitimação de processos sociais e políticas de Estado, podem significar e elucidar, numa dada conjuntura, as defasagens entre o lugar de uma classe ou fração politicamente dominante, inserida no bloco no poder, e classes e frações reinantes com presença dominante na cena política. Tal defasagem está associada a diversos fatores, tais como as transformações relativas à representação partidária, composição dos quadros dos partidos e seu conteúdo representativo. Toda essa trama sócio-

política, cuja ação está centrada numa determinada cena política, está articulada a determinados projetos sociais que necessitam do apoio e da construção de alianças estratégicas com setores sociais que não compõem o bloco no poder ou as classes ou frações dominantes. As chamadas classes-apoio concedem apoio ao bloco no poder, baseando-o em troca de suas demandas ideológicas, negociando e pressionando o Estado a consolidar compromissos que dizem respeito às suas expectativas e temores. A ilusão ideológica que alimenta o apoio destas classes ao bloco no poder, em geral, está relacionada à crença numa instituição (Estado) acima da luta de classes e que poderia servir os seus interesses, confrontando os interesses fundamentais do bloco no poder e que, no limite, também seria o elemento guardião do *status quo* (Poulantzas, 1977).

Após essa breve discussão acerca do bloco no poder, apresentaremos algumas questões sobre a denominada autonomia relativa, mencionada anteriormente. Por autonomia relativa, Poulantzas destaca que ela não designa a relação das estruturas do Estado com as relações de produção, mas a “relação do Estado com o campo da luta de classes”, sua autonomia relativa frente às classes do bloco no poder, aliados ou suportes. Distante das formulações economicistas, que postulavam o Estado como um produto da “classe dominante-sujeito”, pronto para ser utilizado como um simples instrumento de dominação e manipulação, o aporte teórico supracitado revela as nuances de uma relativa autonomia. Esta autonomia é projetada, no campo da luta de classes, em uma autonomia da luta econômica de classe e da luta política de classe. Feitas estas considerações, podemos assinalar que a autonomia relativa do Estado burguês é o resultado da sua função propriamente política num quadro histórico do Modo de Produção Capitalista (MPC) e

- a) Da sua função de fator de *organização política* das classes dominantes, incapazes, a maior parte das vezes, em virtude do isolamento das relações sociais econômicas, do fracionamento da classe burguesa, etc., de se erigir pelos seus próprios meios ao nível hegemônico relativamente às classes dominadas [...].
- b) Da sua função de fator de *desorganização política*, isto é, de obstaculização à organização em partido político “autônomo”, da classe operária. A organização política da classe operária, a sua luta política, é um fator que necessita, mas que simultaneamente impede, a organização hegemônica das classes dominantes. Nesse caso, o Estado organiza politicamente estas últimas, ocupando-se, ao mesmo tempo, de desorganizar politicamente a classe operária. [...]
- c) Da sua função particular, e que assume uma importância frequentemente capital, em relação a certas classes dos modos de produção não dominantes na formação capitalista, mas que são afetados pelo isolamento *sobredeterminante* do (MPC) [...]. (Poulantzas, p. 284, 1977).

Diante do exposto, reitera-se alguns obstáculos da burguesia para se definir como força hegemônica, pois seu fracionamento coloca-a em tensão permanente. Isso dificulta, portanto, uma perspectiva de unidade política solidamente constituída. Por outro lado, a própria luta das classes dominadas e a dificuldade de construção de uma hegemonia no seio destas classes coloca empecilhos à pretensão de unidade burguesa.

Evidentemente, o já mencionado efeito de isolamento torna necessária a organização política das classes dominadas a partir de um elemento que seja um aglutinador de sua luta, de sua coesão e suas perspectivas políticas. Ressaltamos, é claro, que a autonomia relativa não é algo estanque no processo histórico, mas suas variações e modos operacionais estão associados a um determinado grau de luta política de classe, sobretudo, da luta política das classes dominadas (Poulantzas, 1977).

Após o tratamento das questões apresentadas até este momento, faz-se necessário algumas observações analíticas acerca da estrutura jurídico-política que produz os efeitos daquelas funções do Estado, já mencionadas, de isolamento e representação da unidade. Mais especificamente, abordar-se-á duas partes desta estrutura, o direito e o burocratismo.

De uma maneira geral, a problemática do direito foi abordada no início desta discussão e será trazida, novamente, em outra análise sobre a noção de cidadania. Por ora, retomaremos aspectos mais gerais para, posteriormente, aprofundar-nos sobre a temática do direito e cidadania. Consideramos, na análise aqui desenvolvida, direito e burocracia como aspectos da mesma estrutura, concomitantemente separados e relacionados.

O direito será considerado como aquele conjunto de normas sociais cujo objetivo, fundamentalmente, é a manutenção de uma determinada disciplina e unidade social, correspondente às relações sociais particulares em contextos historicamente determinados. Segundo Saes, o direito cria, dentre outras coisas, as condições ideológicas necessárias à reprodução de uma forma específica de relações de produção (Saes, 1998).

Em decorrência da afirmação acima mencionada, retomamos aquele aspecto geral, no qual seu conjunto de normas estabelece um padrão de comportamento legalmente constituído, que acaba por orientar uma certa previsibilidade nas relações entre os agentes sociais. Tal previsibilidade e padrão historicamente determinados têm

importante papel na construção de um discurso ideológico que dá sustentação à formas materiais das relações sociais.

A igualdade jurídica, em contraposição ao formato precedente, que reproduzia uma divisão social baseada no *tratamento desigual dos desiguais*, estabelece relações formalizadas onde os indivíduos passam a ser tratados igualmente. No direito burguês, portanto, o tratamento que se processa é o tratamento *igual dos desiguais*.

A relação entre capitalistas (proprietário dos meios de produção, do produto do trabalho e comprador de força de trabalho) e trabalhadores (vendedores de sua força de trabalho) tem como premissas contratuais a liberdade e igualdade, encarnadas pela figura do sujeito de direito. A esfera social onde esta liberdade e igualdade têm, por excelência, suas práticas formalmente vivenciadas é a esfera da circulação. Nela são exercidos os direitos anunciados pelas transformações engendradas a partir das revoluções liberais e lutas populares, como as várias formas de expressão jurídica da liberdade (pensamento, reunião, expressão, de ir e vir, etc.), igualdade (tratamento igual perante a lei, acesso a bens e serviços públicos universais), e participação política sobre os destinos da coletividade.

No entanto, o direito moderno está estruturalmente vinculado à dominação na medida “em que reproduz uma determinada forma de exploração, e, no seu seio, estrutura e dilui a contradição de classe em instrumentais que mantêm a salvo a própria lógica da reprodução” (Mascaro, p. 51, 2009). Uma das formas ideológicas que mascaram a dominação de classe é a própria noção de cidadania.

Segundo Pinheiro, a categoria cidadão substitui o tratamento de questões baseadas em alicerces classistas para projetá-las no Estado, onde a representação abstrata de interesses universais garantiria a separação entre público e privado. Nessa perspectiva

[...] as diferenças econômicas entre essas categorias [capitalistas e trabalhadores] estão subsumidas na de cidadão, cujo núcleo e a forma jurídica igualitária. [...] Ou seja, a função política de ordem (coesão social) do Estado, que operacionalmente se traduz na provisão de legitimidade ao conjunto do sistema, está alicerçada na categoria de cidadão, que tem como pressuposto o pertencimento ao povo-nação [...] (Pinheiro, 2007).

Portanto, como coloca Pinheiro, a categoria cidadão apresenta uma tripla pressuposição: ideológica (sujeito de direito), econômica (proprietário) e política (membro da comunidade do povo-nação). Esta determinação corresponde ao que Poulantzas denominou efeito de isolamento, ocultando aos agentes suas relações sociais como relações sociais de classe. Estas determinações citadas são

compreendidas como reciprocamente determináveis, dada a manutenção das lutas sociais dentro dos limites do Modo de Produção Capitalista, sem a transformação radical de elementos fundamentais (Pinheiro, 2009).

A estrutura propriamente política do Estado burguês pode ser assinalada como o burocratismo, uma forma particular de organização das forças armadas e coletoras do Estado. Em outras palavras, esta estrutura é a responsável pela organização dos recursos materiais e humanos do Estado, que tem como uma de suas principais atribuições à conservação das relações de dominação (Saes, 1985).

Este sistema particular de organização burocrática possui duas normas fundamentais: *a não-monopolização das tarefas do Estado pela classe dominante e a hierarquização das tarefas do Estado através da competência e mérito*. No primeiro caso, dissocia-se uma possível identidade entre recursos materiais do Estado e os recursos materiais dos proprietários dos meios de produção, o que contribui para a construção de uma concepção de impessoalidade do Estado. Disso, derivará as outras diversas normas, dentre as quais, o segundo termo sobre o meritocratismo. O corpo burocrático recrutado pelo Estado, via de regra, é selecionado a partir do grau de competência e mérito, abrindo-se, portanto, a possibilidade de seleção de membros das outras classes. Todavia, esta abertura não significa, necessariamente, acesso das classes dominadas aos elementos-chave da administração estatal, muito pelo contrário, pois a organização hermética do trabalho e das funções burocráticas ensejará uma “compartimentalização vertical descendente, ocultação do saber dos funcionários (o jesuitismo dos funcionários, a que se refere Marx: a preservação do seu saber como segredo de Estado), ocultação do saber entre funcionários (oposição à igualização das competências)” (Saes, p. 42, 1998).

Ainda de acordo com Saes, a burocracia, enquanto corpo de funcionários civis e militares está dominada duplamente pelo burocratismo, pois este confere-lhe unidade de ação e um interesse político particular. Primeiro, porque a organização despótica das funções burocráticas impõe certas limitações às práticas dos funcionários, através de uma rígida hierarquia de funções estabelecidas a partir do topo da burocracia. Segundo, pois seu interesse político particular, em geral, está estruturado pela necessidade de conservação e desenvolvimento do Estado de tipo burguês. No limite, se apresenta como condescendente à defesa da propriedade privada ou estatal dos meios de produção (Saes, 1998).

Toda essa estrutura do burocratismo não está dissociada do direito formalizado, mas, na verdade, estão intimamente articulados, uma vez que o burocratismo tem função proeminente na organização e desenvolvimento do processo de unificação dos agentes sociais. Estes se encontram sob o efeito de isolamento do

direito, que atomiza os sujeitos no povo-nação e obstaculiza a constituição de um outro coletivo, baseado na classe social.

Ideologicamente, tais atributos reforçam a inserção dos agentes sociais nas suas atividades práticas, ocultando as contradições reais para, em seguida, recompor num plano imaginário um discurso “relativamente coerente que serve de horizonte ao ‘vívido’, moldando suas representações nas relações sociais e inserindo-os na unidade” (Poulantzas, p. 202, 1977). Isso se desdobra a partir dos níveis de articulação das instâncias que são próprias da formação social particular.

Outro fator importante, como característica do Modo de Produção Capitalista em particular, é a forma político-institucional do jogo democrático. Concebida, inicialmente, como um modo restrito de participação política (voto censitário), a democracia burguesa é ampliada com o decorrer do processo histórico, com avanços e/ou retrocessos promovidos sob pressão das lutas populares. É verdade, no entanto, que dentre todos os tipos de democracia de classe, a que se instaura na era moderna é aquela que possibilita uma determinada organização às classes dominadas (Saes, 1998).

A organização democrático-institucional está referenciada, nos seus formatos considerados mais avançados, pelo pluripartidarismo, plena vigência de liberdades políticas, funcionamento das instituições baseados na mais estrita legalidade, liberdades diversas, como de pensamento e expressão, ausência de censura, existência de sufrágio universal, etc.

De acordo com Saes, o alargamento das possibilidades democráticas foi o resultado das lutas populares, que apresentavam objetivos impactantes sobre as aspirações burguesas, respondidas, em muitos casos, através da repressão, mas não somente. Eram respondidas, também, através de concessões políticas, econômicas e sociais. A ideologia que alimenta essas lutas não seria, como queriam as frações dominantes, o democratismo republicano, mas sim o *igualitarismo sócio-econômico* (Saes, 1998).

Este igualitarismo não teve como proposta uma repartição igualitária dos meios de produção, mas uma igualdade de consumidor, na qual todos poderiam ter acesso à riqueza socialmente produzida. Posteriormente, ao cogitar a possibilidade do desenvolvimento de lutas que rompessem com esse tipo específico de igualitarismo, é que se propõe um novo programa de lutas, baseado na apropriação coletiva dos meios de produção (Saes, 1998).

As lutas populares pressionam as classes dominantes até o ponto em que estas se vêem na necessidade, política e econômica de classe, de substituir a igualdade material pela igualdade política formal entre os indivíduos. Nesta forma

específica de igualdade, o Estado é apresentado como um ente autônomo, representante da vontade geral e meio mais adequado para as aspirações populares alcançarem algum tipo de êxito, desde que respeitadas, é claro, as regras do jogo.

2. Uma concepção de cidadania: suas possibilidades e limites

Um dos principais temas debatidos, atualmente, no interior das Ciências Sociais e do próprio Direito, é a noção de cidadania. Tal centralidade na produção acadêmica e cultural se deve, por assim dizer, a fatos históricos como a luta por redemocratização no Brasil e a emergência dos novos movimentos sociais, que inseriram na agenda político-social a criação, renovação e ampliação de direitos.

No entanto, a unanimidade em torno da importância e ampliação da cidadania, postulada pelas diversas instituições culturais, pode encobrir determinados processos sociais fundamentais. Nossa intenção, nesta parte do trabalho, será construir alguns apontamentos acerca do ocultamento das conexões entre cidadania, direito e reprodução das relações sociais no capitalismo.

Para tal empreitada, primeiramente, realizar-se-á uma análise sobre o modo como a cidadania evoluiu nas formações sociais capitalistas (em seus aspectos mais gerais), tendo como referência interlocutora a definição desenvolvida por T.H. Marshall, segundo a qual a cidadania é entendida como um conjunto de direitos individuais que assegurem o acesso ao padrão civilizacional existente, sua herança social, bem-estar e segurança. Essas prerrogativas têm no Estado seu reconhecimento e consolidação (Marshall, 1967).

Segundo Marshall, os direitos individuais que comporiam a cidadania poderiam ser enquadrados analiticamente em direitos civis, políticos e sociais. Os *direitos civis* estariam expressos no direito à livre movimentação e pensamento, no livre estabelecimento de contratos, na proteção e direito à propriedade, direito à defesa de todos esses direitos mencionados, etc. Os *direitos políticos* garantem a participação no processo político, de modo a possibilitar a escolha de governantes como também de

participar e de se tornar membro de um governo. Finalmente, teríamos o desenvolvimento dos *direitos sociais*, cuja prerrogativa possibilitaria a acessibilidade de itens de segurança material e bem-estar existentes numa formação social determinada.

O conceito de cidadania entendido por Marshall é um fato social que emerge com o capitalismo, uma vez que o reconhecimento da igualdade entre os homens era inexistente no feudalismo medieval. Neste tipo de sociedade, o *status* diferenciado estava baseado na função política, religiosa e na posição da família de cada indivíduo, diferentemente da cidadania moderna. O *status* medieval começaria a ser transformado na era moderna, através de um processo de fusão de instituições locais num corpo nacional e, também, pela separação funcional das instituições (Saes, 2003).

A separação e especialização das instituições, juntamente com a unificação dos poderes locais sob a égide de um Estado não ensejou a criação dos direitos políticos, civis e sociais de maneira simultânea. As vigências de tais direitos começam em momentos históricos muito distintos: os direitos civis teriam sido implantados em meados do século XVIII, as garantias políticas no século XIX, principalmente; e os direitos sociais no século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Assim, a consolidação de um tipo específico de direito, segundo a perspectiva de Marshall, serve para alavancar um outro conjunto de direitos, numa espécie de evolução natural da cidadania (Saes, 2003).

A afirmação de que a “cidadania civil prepara a etapa da cidadania política” pode ser verificada, uma vez que sem a liberdade civil e sem a igualdade formal entre os homens não é possível a atribuição de direitos políticos. Como ficou demonstrado pela historiografia, a livre movimentação e celebração de atos de vontade é condição *sine qua non* para o reconhecimento da liberdade política, coisa inexistente, por exemplo, para os escravos na Antiguidade e servos da gleba no Feudalismo.

No entanto, como nos alerta Saes, “a liberdade civil é condição *necessária*, porém não *suficiente*, para a instauração de direitos políticos” (Saes, 2003). Isso fica evidente ao se examinar os constantes obstáculos colocados pelas classes dominantes frente aos anseios organizativos das classes trabalhadoras. Ao término do período das lutas revolucionárias das burguesias européias, a noção de igualdade jurídica e o potencial aumento de sua envergadura coloca em alerta os setores mais conservadores da burguesia. A partir de então, em inúmeros países, a questão da igualdade política é postergada e, por conseguinte, a adoção do sufrágio universal sofre reveses, como a instauração do voto censitário e outros tipos de restrições (Losurdo, 2004).

A obra de Marshall acaba por desconsiderar esses fatos, em primeiro lugar, porque seu percurso teórico-metodológico desenvolve uma perspectiva evolutiva da idéia de cidadania e, em segundo lugar, o papel das lutas populares na proposição dos direitos é subestimado. Deste modo, o desenvolvimento da cidadania fica caracterizado como produto de um processo de evolução eminentemente institucional (Saes, 2003).

Além disso, muito embora Marshall procure salientar que seu estudo se refere à particularidade do caso inglês, sua construção teórica acabou sendo admitida como “esquema teórico geral sobre a evolução da cidadania nas sociedades capitalistas” (Saes, p. 14, 2003). Esse peso conferido às elaborações de Marshall descarta as particularidades do desenvolvimento das lutas sociais nas diferentes formas de desenvolvimento do capitalismo (nas chamadas vias clássica, tardia e dependente). Para ilustrar isso à luz dos fatos históricos, pode-se recorrer ao exemplo do caso brasileiro, em que um conjunto de direitos sociais foi sendo estabelecido em plena vigência do Estado Novo, no governo Vargas. Deste modo, constata-se que, numa formação social capitalista como a brasileira, os direitos sociais não foram estabelecidos, necessariamente, a partir de um regime com amplas liberdades democráticas.

A democracia política, aliás, é encarada com inúmeras ressalvas por importantes nomes do pensamento político liberal, como Friedrich Hayek e Samuel Huntington. Como um dos mais radicais defensores do livre-mercado, Hayek fez críticas veementes ao intervencionismo e planejamento estatal, que estariam a serviço da aniquilação das potencialidades individuais, através da consecução de ideais coletivistas. Tais ideais ganhariam força e expressão no Estado de Bem-estar social (Hayek, 1994). Para corroborar e aprofundar as teses de Hayek, o norte-americano Huntington afirma que o modelo de Estado intervencionista enseja o desenvolvimento de uma situação de “ingovernabilidade”, dada a incapacidade de atendimento das expectativas crescentes da sociedade civil.

Ainda segundo Samuel Huntington, essa incapacidade governamental teria sua raiz na radicalização dos direitos sociais e democráticos, engendrando uma crise fiscal e uma interferência negativa no funcionamento dos mecanismos de mercado. Como afirma o autor em questão, essa “sobrecarga” dos encargos sociais e democráticos somente resolver-se-ia através de medidas reformadoras no âmbito da proteção social e na forma de gestão estatal (Huntington, et al., 1975). Estava preconizada, assim, a necessidade das Reformas de Estado sob a égide dos postulados que recolocavam os pressupostos liberais no topo das ações políticas estatais.

Diante de tais elementos, os teóricos do livre-mercado se apresentam de modo muito reticente frente à ampliação dos direitos políticos e sociais. Constatam que as liberdades individuais (civis) estariam ameaçadas pelos avanços políticos das classes populares. Em outras palavras, estariam afirmando que a relação entre direitos civis e político/sociais seria intrinsecamente antagônica.

O aprofundamento e ampliação dos direitos políticos e, sobretudo, os sociais, causa um considerável impacto negativo nos mecanismos de mercado. A conquista e manutenção destes direitos têm-se demonstrado repleta de tensões, avanços e recuos – portanto, um movimento processual que não segue uma trajetória evolutiva, linear. Essa tensão, como ficou indicado anteriormente, pode ser entendida como produto, principalmente, do antagonismo fundamental existente no modo de produção capitalista: o conflito capital/trabalho.

Enquanto característica imanente das sociedades modernas, o antagonismo capital e trabalho é o principal conflito que está na base dos avanços e retrocessos dos direitos sociais. Isso porque a ampliação de direitos sociais implica, geralmente, um impacto sobre o nível da taxa de lucro das empresas privadas, pois a efetivação dos direitos sociais necessita de recursos financeiros estatais, oriundos da taxação imposta pelo Estado ao capital. Cabe aqui, antes de avançarmos nessa discussão, fazer alguns apontamentos acerca do direito civil e sua importância para o desenvolvimento e espraiamento das relações de produção no capitalismo.

3. A igualdade formal e seus limites

Não obstante a definição marshalliana de cidadania estar marcada por um evolucionismo institucional, os direitos civis podem ser considerados, de fato, como o conjunto de direitos fundante para o capitalismo. A instauração dos direitos civis determina a criação jurídica da forma sujeito de direito, que atribui a todos os indivíduos a capacidade de praticar atos de vontade, desconsiderando sua situação socioeconômica. Além disso, possibilita ao indivíduo a livre movimentação, liberdade religiosa e de pensamento, condições de igualdade para a celebração de contratos e garantias de proteção à propriedade privada; além de criar as condições institucionais para a formação do mercado de trabalho.

A vigência de tais direitos apresenta implicações materiais, mas também ideológicas, uma vez que o igualitarismo jurídico cria, segundo Décio Saes, uma ilusão prática:

Ora, as situações respectivas do capitalista e do trabalhador despossuído ao celebrarem um contrato de trabalho, não são de modo algum iguais, a não ser de um ponto de vista estritamente formal; a posição econômica de força em que se encontra o capitalista constrange o trabalhador, em posição econômica notoriamente mais fraca, a aceitar as condições impostas pelo primeiro. Vejamos agora o resultado prático da coexistência, na forma jurídica, de uma prerrogativa real (a liberdade de movimentos) e uma declaração ilusória (a declaração de igualdade). As classes trabalhadoras procurarão obter, por meio da conquista de novos direitos, aquilo que a instauração de direitos civis *prometeu e não cumpriu*: a realização da igualdade entre os homens (Saes, p. 25, 2003).

Ao adquirir o direito à livre movimentação e a igualdade formal, as classes trabalhadoras promoveram lutas para a efetivação dos seus interesses materiais. Com isso, desenvolver-se-iam novas lutas, desta vez, para alavancar sua influência política, pois essa reivindicação poderia trazer a realização de suas demandas socioeconômicas. Todavia, essa influência política não fora suficiente para modificar substancialmente as decisões governamentais, mas criaria, por outro lado, a “ilusão prática” de que todos os cidadãos estariam participando do exercício pleno do poder político.

A participação no exercício do poder político pressupõe a transformação do indivíduo em cidadão (sujeito de direito), cuja prerrogativa visaria a construção do bem comunitário, através da participação na esfera pública⁴. Não dever-se-ia confundir os interesses privados com o interesse geral e, para assegurar a distinção de ambos, desenvolve-se a figura do Estado. O Estado, por sua vez, tem como uma de suas funções proeminentes a de “transformar o indivíduo, centrado nos seus interesses particulares e por isso contraposto aos dos outros homens, em cidadão, em homem público, cujo centro de gravitação é o bem comum” (Tonet, 1997).

Os interesses particulares de classe são deslocados para o campo jurídico, de modo a interditar aos trabalhadores toda iniciativa dentro da fábrica que interfira negativamente no processo de valorização do capital. Como descreve Márcio Bilharinho Naves

⁴ Vale lembrar que a noção de igualdade, presente na categoria sujeito de direito, foi um dos instrumentos na luta contra a idéia de desigualdade “natural”, que legitimava a ordem social feudal.

Expulsa da fábrica, a política encontra seu lugar próprio: o Estado, com seu parlamento e o seu sistema eleitoral. Assim, a classe operária é “dissolvida” e seus membros podem ressurgir, em uma espantosa metamorfose, como cidadãos cuja vontade política circula no Estado assim como, analogamente, circulam as mercadorias na sociedade civil (Naves, p. 5, v. 7).

Constata-se, portanto, que o movimento de construção da categoria cidadão é imprescindível para a reprodução do capitalismo. Em primeiro lugar, pois possibilita o desenvolvimento do mercado de trabalho e, por outro lado, desloca a luta social para o âmbito do Estado, protegendo, assim, a esfera da produção dos ataques reivindicativos e questionamentos políticos das classes trabalhadoras. Em outras palavras, tal deslocamento acaba cindindo a vida do indivíduo em duas: uma vida na sociedade política e outra na sociedade civil ⁵.

Para Marx, contudo, o *locus* fundamental da sociabilidade é a sociedade civil, espaço de intercâmbio material dos indivíduos, onde ocorrem as contradições sociais mais fundamentais da sociedade moderna (Marx, 1986). Estas contradições seriam, por assim dizer, contornadas, principalmente, pela própria função política do Estado, como um agente que institucionaliza as lutas de classes, objetivando ocultar as contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista, suprimindo-as *formalmente*, mas conservando os princípios gerais que reproduzem as relações sociais que beneficiam os interesses essenciais das classes dominantes.

Assim, podemos afirmar que a cidadania constitui uma forma específica de liberdade que permite a participação na esfera pública, mas, no entanto, tem como um dos seus fundamentos a compra e venda de força de trabalho. Como foi demonstrado anteriormente, os indivíduos produtores diretos saem transformados juridicamente das revoluções burguesas, relacionando-se com os proprietários dos meios de produção em condição de igualdade e liberdade formais; e com o Estado, “como cidadãos interessados na regulação legal das condições de mercado da sua propriedade – a força de trabalho – e como membros da comunidade do povo-nação” (Pinheiro, 2009a).

Essa transformação jurídica pode ser entendida de maneira análoga àquilo que Poulantzas denominou *efeito de isolamento*, cujo principal efeito é a ocultação específica das relações sociais enquanto relações de classe (Poulantzas, 1977). As

⁵ O termo sociedade civil, aqui, é entendido nos moldes construídos por Marx, como aquele espaço onde ocorrem as relações econômicas. Sua base é a propriedade privada, o individualismo e o conflito capital e trabalho. Ver: Karl Marx. *A questão judaica*. São Paulo: Ed. Moraes, s/d. Karl Marx. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1986.

relações de classe que são ocultadas pelo direito podem ser evidenciadas pelo modo como o direito atua sobre a noção de *trabalho*. Para Pinheiro

[...] 1) por ser produto do trabalho os objetos que satisfazem as necessidades humanas, o direito sobre eles é direito sobre o trabalho; 2) como o meio de produção é um pressuposto necessário do trabalho, a propriedade jurídica sobre eles confere ao proprietário um direito especial, subsumido na abstração da norma, de submeter à sua vontade a vontade do não proprietário, já na esfera da circulação, em que pese aí as vontades se igualarem na forma e; 3) a força de trabalho, como elemento subjetivo das forças produtivas, precisa ser moldada conforme as necessidades do seu pressuposto objetivo, os meios de produção, cuja propriedade jurídica os torna representação da vontade do capitalista (Pinheiro, 2009b).

Essas determinações jurídicas sobre o trabalho reforçam e ocultam os fundamentos das relações de classe no capitalismo, na medida em que, na condição de sujeito de direito, o trabalhador estabelece um contrato “igualitário e sem constrangimento” no qual troca seu trabalho por salário, submetendo-se à vontade do capitalista ⁶. Essa liberdade e igualdade permitem que a força de trabalho seja comercializada, concedendo ao comprador o direito de utilizar a força de trabalho na esfera da produção. Deste modo, opera-se a “exigência lógica e material” da extração de sobretrabalho, sem a qual não se completa o circuito das relações econômicas no capitalismo. Ao retirar-se o véu, entretanto, que encobre a igualdade e liberdade jurídicas, observamos como, de fato, se desenvolvem o tratamento “igual” aos desiguais, as relações sociais em que imperam a dominação e subordinação (Pinheiro, 2009).

4. O antagonismo entre direitos civis e direitos sociais

Nos termos que aqui foram apresentados, a construção daquilo que ficou conhecido como cidadania na modernidade se deu num processo histórico

⁶ Essa troca é considerada, para o direito burguês, como uma relação entre equivalentes. Segundo Naves, “para que a troca mercantil se efetue é necessário que os possuidores de mercadorias se reconheçam reciprocamente enquanto proprietários privados ‘cuja vontade reside nessas coisas’ (nas suas mercadorias); é preciso, portanto, que cada um deles reconheça o estatuto de sujeito de direito do outro” (Naves, op. cit.). E reconheçam, também, que sua troca é uma troca entre equivalentes.

caracterizado pela tensão social, avanços e retrocessos. Muito distante da perspectiva de evolução institucional de Marshall, demonstrou-se os percalços das lutas sociais para a concretização de direitos, dadas as desconfianças das classes dominantes diante da possibilidade de ampliação das garantias sociais e políticas para as classes populares. Ademais, está demonstrado historicamente que a vigência de liberdades políticas não é essencial para o funcionamento do capitalismo. O que, de fato, é imprescindível para a reprodução das relações sociais no capitalismo é um conjunto de direitos civis, que consagram os indivíduos ao posto de sujeitos livres e formalmente iguais.

As liberdades democráticas da modernidade, que são formas particulares do exercício do poder, são entendidas por Poulantzas como instrumentos para a alternância no poder de frações burguesas específicas (Poulantzas, 1978). Esse argumento pode ser atestado se considerarmos, novamente, Décio Saes

[...] a capacidade de pressão da maioria social é cronicamente inferior à capacidade de pressão da classe capitalista, dada a crônica desigualdade entre ambos no que diz respeito à posse de recursos políticos como dinheiro, meios de comunicação, instrução superior, etc. E mais: se essa desigualdade quanto à posse de recursos políticos é crônica, isso ocorre porque ela é diretamente determinada pela desigualdade socioeconômica inerente ao capitalismo (Saes, p. 29, 2003).

Como atesta Saes, essa capacidade que é baseada no poder econômico das classes capitalistas, direciona para a burocracia estatal pressões pessoais, econômicas e políticas para que as decisões governamentais atendam aos interesses fundamentais da reprodução da ordem social burguesa. Assim sendo, as políticas macroestruturais do Estado acabam sendo determinadas pelos imperativos do capital.

Obviamente, os interesses das frações capitalistas no poder podem ser confrontados através das lutas sociais das classes trabalhadoras, como se verifica na vigência do Estado de Bem-estar social nos países europeus ou na Constituinte de 1988, no caso brasileiro, que colocou em pauta a ampliação dos direitos políticos e sociais. Todavia, os constantes ataques às conquistas sociais promovidos pelo projeto político, econômico e ideológico neoliberal, cujo propósito central é a retomada da elevação dos níveis da taxa de lucro das grandes corporações privadas, atestam que a consolidação de uma cidadania plena situa-se além das possibilidades da sociedade capitalista e de suas instituições políticas (Saes, 2003).

Essa impactante afirmação decorre, dentre outras coisas, da constatação do caráter fundamentalmente antagônico da relação entre direitos civis e sociais (dependendo da amplitude deste último), uma vez que as garantias sociais podem implicar em prejuízo ao direito civil dos proprietários, o que, como afirma Pinheiro, nem sempre é solucionado pela via jurídica, mas através de considerações políticas.

PARTE II: REDEMOCRATIZAÇÃO E REFLUXO DAS LUTAS SOCIAIS: O PROCESSO DE REFORMA DO ESTADO NO BRASIL SOB O NEOLIBERALISMO

O processo de Reforma do Estado no Brasil

O processo de reforma do Estado aprofunda-se no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, objetivando a desconstrução daquele legado para a abertura de uma reestruturação do modelo econômico e estatal de acordo com os parâmetros que tornaram-se hegemônicos mundialmente. Para Diniz, o esforço político promovido por esse Estado para a realização de um austero controle fiscal ensejou uma incapacidade estatal em penetrar no “conjunto do território nacional e incluir, em seu raio de ação, os diferentes segmentos da sociedade, garantindo de forma universalista o acesso aos serviços públicos essenciais, nas áreas de saúde, educação e saneamento básico, bem como a eficácia de seus ordenamentos legais” (Diniz, 2001, p.19).

A propalada crise fiscal do Estado articulava-se a uma série de outras questões conectadas às transformações existentes no padrão de acumulação capitalista durante as décadas de 1970 e 1980. Em virtude do esgotamento dos mercados internos de alguns países centrais, queda na taxa de lucro das empresas e queda de produtividade, opera-se uma reorganização do capitalismo através de uma reestruturação no processo produtivo, elevando a taxa de produtividade e da exploração da força de trabalho. Tal reestruturação é acompanhada pela escalada do nível de financeirização da economia, cujo resultado fundamental é a proeminência dos investimentos ligados à especulação. Ainda no âmbito estatal, o que se observa é uma ofensiva contra o modelo de Bem-Estar social nos países centrais e suas políticas de complementação ao salário como saúde, educação, seguridade, habitação e ao estabelecimento de direitos dos trabalhadores na relação com o capital. No caso brasileiro, em particular, esta ofensiva dar-se-ia mais tardiamente e sobre um modelo de Estado desenvolvimentista, de características diferenciadas, mas que possuía um papel central na direção dos investimentos para a infra-estrutura, visando o crescimento da produção e do consumo (Gomes Silva, 2001).

A tese segundo a qual os Estados nacionais, naquele período, estavam atravessando um momento de “ingovernabilidade” postulava a incapacidade do Estado em atender às expectativas crescentes da sociedade civil como produto de uma certa radicalização dos direitos sociais e democráticos, engendrando uma crise fiscal e uma interferência negativa no funcionamento dos mecanismos de mercado. A “sobrecarga” do aparelho estatal resolver-se-ia através de medidas reformadoras no âmbito da proteção social e na forma de gestão (Huntington et al., 1975). Para Offe, no entanto, as teorias neo-conservadoras da crise apontam como elementos dessa crise o risco de conflitos de classe ou sua institucionalização insuficiente. A diferença aqui, segundo este autor, entre marxistas e neo-conservadores é de que estes últimos vêm as causas da crise nos dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social, transformando-os em objeto de discussão, muito embora ambos acabem constatando a existência de uma relação tensa entre democracia burguesa e modo de produção capitalista (Offe, 1984).

A reforma do Estado no Brasil visava garantir a “governabilidade” e a liberação da economia para uma nova etapa de crescimento. Todavia, é no período de efetivação do modelo neoliberal, e como conseqüência dele, que emerge o aumento das tensões sociais impulsionadas pela elevação do desemprego e pela urgência das reivindicações político-sociais.

A autonomia de países como o Brasil se enfraquece diante dos compromissos acordados com agências financeiras multilaterais (FMI, Banco Mundial, BID) para a realização de empréstimos. Estes compromissos “aconselhavam” medidas de ajuste estrutural como a execução de privatizações, redução de gastos públicos, reformas tributária, previdenciária e trabalhista, desregulamentação do setor financeiro, austeridades fiscal, etc. (Fiori, 2000). Além dos compromissos acordados com estas agências, estava em processo uma conjuntura de crescente dependência de capitais estrangeiros para o fechamento das contas externas, sobretudo daqueles ligados à especulação no setor financeiro.

Na esfera local esta nova configuração da política estatal determinaria o menor volume das transferências federais e estaduais para os municípios e a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, que objetiva o disciplinamento fiscal das administrações subnacionais, em outras palavras, trata-se de obrigar estados e municípios a repassarem grandes somas de sua arrecadação para a União para a composição do superávit fiscal do serviço da dívida.

O rigor fiscal associado a uma política econômica recessiva de juros altos acentua a transferência de renda local para os grupos financeiros nacionais e internacionais, impondo sérias limitações ao atendimento das demandas oriundas das

camadas populares. Estas demandas são direcionadas, não unicamente, mas de forma predominante, aos governos municipais. Isto ocorre, em grande medida, em decorrência do enfrentamento de questões concernentes a setores como saúde, educação, habitação e saneamento que, devido ao processo de descentralização de competências, distribui o planejamento destas áreas entre as três esferas federativas. A perspectiva aqui adotada como referencial, aponta os programas sociais implementados pelos governos municipais como fundamentais à “medida que representam o meio de acesso da grande maioria dos trabalhadores a bens e serviços de consumo coletivos, de importância crucial para o movimento contínuo das forças produtivas localizadas na cidade” (Pinheiro, 1998, p. 33). Em outras palavras, pode-se considerar como um dos principais objetivos das políticas públicas promovidas na esfera local à reprodução da força de trabalho, cujo “pano de fundo” é a qualidade de vida dos habitantes da cidade ⁷.

O Orçamento Participativo, como política de discussão de orçamento público, foi considerado no PT, um instrumento através do qual as camadas populares promoveriam lutas políticas institucionalizadas pelos recursos orçamentários do município e para a efetivação de suas reivindicações que contemplassem investimentos em bens e serviços de consumo coletivo ⁸.

No entanto, como fora constatado, os interesses das camadas populares que emergem na cena política durante a vigência do OP têm seu potencial de efetivação circunscrito aquilo que Claus Offe e Volker Ronge denominaram como *determinação funcional* do Estado capitalista (Offe e Ronge, 1984). Segundo estes autores, abstraindo-se as diferenças históricas e as mudanças de sua estrutura, o Estado capitalista está sujeito a determinações funcionais tais como a *privatização da produção, a dependência de impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática*.

O modelo desenvolvido por Offe e Ronge pode ser aplicado ao nível municipal, dadas às exigências que esta esfera estatal está submetida, como a realização de programas sociais e ao atendimento de demandas para a prestação de serviços sociais (Pinheiro, op. cit.). Estas determinações podem ser entendidas como pressupostos para as ações dos diversos agentes existentes neste cenário.

Dentre as denominadas determinações funcionais, a privatização da produção e acumulação como ponto de referência são aquelas em que o Estado, no âmbito

⁷ Esta perspectiva é encontrada em LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997; DANIEL, C. *As administrações democráticas e populares em questão*. Texto apresentado no seminário sobre prefeituras petistas em 1991; e PINHEIRO (op. cit.).

⁸ Como consta em Bittar (op. cit.)

municipal, possui alcance mais restrito. Em primeiro lugar isto ocorre porque o poder público está estruturalmente *impedido* de organizar a produção material segundo seus próprios critérios “políticos” de debate público (Offe e Ronge, 1984). No segundo caso, em que o Estado mantém seu poder através de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação, o governo local apresenta uma pequena margem de manobra na medida em que concentra forças produtivas, todavia, a institucionalização da ordem econômica ocorre no âmbito federal (Pinheiro, op. cit.).

A dependência de impostos é de extrema importância para o poder público, uma vez que a taxação sobre o volume de acumulação privada – entre outras – permite a consolidação do orçamento estatal e, por conseguinte, a manifestação de seu poder “também com meios materiais” (Offe e Ronge, op. cit.). É importante ponderar, no entanto, que embora o processo de descentralização que se desenvolve em fins da década de 1980 tenha possibilitado o aumento das transferências de recursos federais (e responsabilidades) para as administrações municipais e, por outro lado, exista uma tendência de crescimento da arrecadação de recursos próprios municipais, o sistema tributário continua fortemente centralizado na União.

Sob o regime de democracia representativa é imprescindível para a execução do poder político o desenvolvimento de instrumentos para a obtenção de legitimidade democrática, como as eleições gerais. Outrossim, a criação de canais de participação popular como o OP possibilitou maior legitimidade para que as ações de administração municipal consolidassem parte do projeto político petista, além das demandas oriundas das camadas populares.

Não obstante estas determinações funcionais, seu “ponto de fuga” residiria na própria ação política do governo que está estruturalmente limitado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação de capitais e, conjuntamente, pela correlação de forças existentes neste ambiente (Pinheiro, op. cit.).

Neste sentido o projeto petista apresentava uma proposta de inversão de prioridades, criado no bojo de lutas sociais desenvolvidas por diversos segmentos da esquerda brasileira que baseavam suas reivindicações mais imediatas em “mudanças referentes a como e para quem os bens públicos são distribuídos” (Avritzer e Wampler, 2004, p. 210.). Estas mudanças também estavam associadas às lutas para a expansão do arcabouço institucional pelo qual os agentes sociais competem por estes recursos públicos.

Deste modo, o Orçamento Participativo constitui-se enquanto um dos elementos programáticos do PT para a efetivação de uma política de inversão de

prioridades. Segundo Avritzer e Wampler (2004), aquelas reivindicações mais imediatas associadas a demandas gerais e de maior participação na produção de decisões públicas fazer parte de uma dualidade existente no “desenho institucional” do OP.

Esta dualidade pode ser entendida como uma multipolaridade do conflito de interesses, que se apresenta em grau mais elevado entre as classes trabalhadoras do que entre os agentes econômicos, e é agravada pelas responsabilidades do governo local sobre os serviços públicos que mais afetam as condições de vida daquele segmento social no espaço urbano. Na formulação de Pinheiro, esta afirmação significa que

[...] uma maior multipolaridade entre os trabalhadores está baseada na maior segmentação nas condições materiais de vida deles do que na natureza e no porte dos negócios instalados na cidade. Mais precisamente, a possibilidade de agrupar os trabalhadores por demandas manifestas diferentes é maior do que em relação aos empresários. (Pinheiro, 1998, p.47).

Porém, Avritzer e Wampler (op. cit.), numa abordagem mais otimista sobre a questão, chamam a atenção para aquilo que denominam “efeito demonstração” positivos, um incentivo à participação de indivíduos que não tinham um engajamento prévio. Estes efeitos positivos potencializaram a participação de acordo com o nível de implementação de projetos de políticas públicas selecionados nas reuniões do OP. Ainda segundo esta abordagem, as diversas experiências de Orçamento Participativo têm demonstrado que certas condicionantes possuem elevado grau de relevância para a continuidade da experiência. Dentre tais fatores seriam destacados o nível associativo existente no município, a coalizão que governa a cidade e a disposição do governo local em tornar o OP uma prioridade central de governo.

Todavia, considerar-se-á, em primeiro lugar, que tal formulação acaba por subestimar os imperativos ideológicos e jurídico-políticos sobre os quais os agentes sociais concretizam suas ações. Segundo Wright, as demandas manifestas de caráter imediato ganham impulso com a segmentação social e deslocam os potenciais conflitos do nível fundamental que questionariam a própria estrutura das relações sociais (Wright, 1981). Em segundo lugar, reafirmamos que diante daquelas determinações funcionais, principalmente às relacionadas com a acumulação como referência e a dependência de impostos, os governos locais deixaram ou evitaram

uma ação política que transformasse o OP numa prioridade de governo. Ademais, tal manutenção demandaria, dentre outros fatores, uma forte base de apoio ao governo entre as organizações populares e uma forte pressão por parte destas para que o OP tivesse continuidade.

Em muitas cidades brasileiras, finalizaram-se as práticas de participação popular através do Orçamento Participativo, porém, o discurso governamental apresentado é o de que isso não eliminou o caráter *democrático popular* do governo, uma vez que a gestão participativa continua sendo desenvolvida através dos vários conselhos gestores existentes na cidade, como o Conselho de Educação, Saúde, Assistência Social, entre outros. No entanto, há de se constatar que a existência de conselhos como estes são exigências de legislação federal e condicionam repasses de verbas.

6. Direitos sociais: da conquista à possibilidade de retrocesso

A participação direta da população na elaboração de políticas públicas emerge no cenário político brasileiro após o fim do regime militar, com o advento de novos atores e movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos. Seu “desenho institucional” tornara-se possível pela pressão das lutas dos movimentos populares no bojo da Assembléia Pró-Participação Popular na Constituinte, que estabelecia a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas, a inclusão de emendas populares, a possibilidade do estabelecimento de plebiscito, referendo e iniciativa popular, além de consolidar eleições diretas nos três níveis federativos.

A ampliação da envergadura dos direitos políticos e sociais com a Constituição de 1988 possibilitou também maior autonomia dos municípios nos âmbitos político, administrativo e financeiro, assim como lhes conferiu a determinação da elaboração de sua própria lei orgânica.

A estas prerrogativas transferidas ao município acrescenta-se o Estatuto da Cidade, do ano de 2001, que estimula a participação popular no planejamento da cidade. No plano institucional, todos estes fatores ensejaram à construção de condições favoráveis à implementação de programas como o Orçamento Participativo (Vitale, 2004).

Contudo, como alerta Saes (2001a), ao analisarmos o nível de efetividade da cidadania política que se configura no quadro democrático brasileiro pós-88, faz-se necessário atentar para a configuração da hegemonia política que se erige naquele momento e transcorre até os dias atuais.

Os direitos elementares, que representam prerrogativas reais, foram conquistados através de acirrados embates políticos travados no tecido social. No entanto, com a ofensiva do projeto neoliberal a partir de 1990, desenvolve-se uma conjuntura de “ataque generalizado às conquistas sociais e políticas dos trabalhadores e demais setores populares” (Sánchez, 1997, p. 33).

O desenvolvimento deste quadro ocorre, em grande medida, devido ao caráter universalizante dos direitos sociais consolidados, cuja efetivação necessita de recursos financeiros e, portanto, acaba gerando um conflito com os direitos econômicos ou de propriedade. Deste modo, o processo em questão caracteriza-se por uma “contramarcha sobre os direitos sociais”, concomitantemente à ampliação de direitos civis e políticos (Mishra *apud* Gomes Silva).

Na perspectiva de Saes (*op. cit.*), a ampliação da cidadania política pôde se desenvolver neste momento histórico do Brasil mediante a luta popular que ganha força com os conflitos políticos no interior das classes dominantes. O entrecruzamento destas lutas possibilitou uma grande influência norteadora do desenvolvimento capitalista no período.

As lutas populares ensejaram a conquista constitucional de benefícios sociais e de participação política inéditos na história do Brasil e, no entanto, o projeto político neoliberal que se torna hegemônico a partir da década de 1990 empreende uma retirada paulatina de direitos e o enfraquecimento do poder estatal concernente ao atendimento de demandas sociais básicas como saúde, educação, saneamento e habitação, entre outras (Boito Jr., 1999). Reiterando Saes, os governos civis da década de 1990 concretizaram uma nova hegemonia política

[...] a do capital financeiro internacional, que desmantelou o setor público e desorganizou a burguesia de Estado mediante o programa de privatizações; confrontou-se com o grande capital bancário nacional, procurando minar a sua posição ainda forte; levou parte da burguesia industrial interna à falência; e subjugou, pelo crédito e pela taxa de juros, até mesmo os setores mais dinâmicos da agricultura. (Saes, 2001a, p. 405).

Segundo o autor, no momento presente duas forças políticas disputam a possibilidade de aproveitamento dos direitos políticos instaurados em 1988, quais sejam, as classes trabalhadoras e o capital financeiro internacional. As primeiras teriam por objetivo transformar aqueles direitos em “plataforma para o desenvolvimento e a expansão de uma política independente de massa” (Saes, op. cit.). O capital financeiro, por seu turno, procura reverter os direitos políticos restaurados através das lutas promovidas pelas classes trabalhadoras contra o regime militar, determinando o privilegiamento de seus interesses nas políticas estatais. Seus interesses se privilegiariam com a vigência de políticas como o superávit fiscal, taxa de juros elevada e centralização dos recursos na União. Os resultados negativos destas políticas são facilmente observados cotidianamente, como os denominados “apagão aéreo” ou “apagão da saúde”.

Portanto, as chamadas inovações institucionais ou ampliação dos direitos políticos têm demonstrado que seu potencial enquanto instrumentos promotores de ampliação da cidadania é obstruído pelos imperativos do capital e pelo atual estágio das lutas de classes. Assim sendo, a influência que as classes trabalhadoras acabariam exercendo sobre a tomada de macrodecisões ainda não é capaz de romper um nível periférico e marginal (Saes, 2001b).

Segundo Boito Jr. e Saes, haveria em curso um processo de “indução”, onde a atenção das massas seria desviada das decisões-chave “concernentes aos interesses econômicos e políticos do capital”. Ainda segundo Saes, o Estado propõe assim, uma aceitação e legitimação de uma certa divisão do trabalho no aparelho do Estado capitalista: no âmbito federal localizar-se-iam as questões centrais do processo de acumulação de capital e a esfera local, por seu turno, estaria incumbida de questões referentes à reprodução da força de trabalho – saúde, educação, transporte, etc. – (Saes, 2001b; Boito Jr., 1999). Entretanto, estas observações de Saes e Boito Jr. não contemplariam o fato de que esta configuração institucionalizada da participação popular já é o resultado de um processo em que a “bandeira” da participação popular é açambarcada por setores conservadores, cujo propósito é, principalmente, o de garantir a manutenção de políticas estatais que privilegiem os interesses do capital financeiro nacional e internacional. Não é mero acaso que o controle social sobre os gastos públicos seja recomendado pelo Banco Mundial. Portanto, antes de tornar-se prática de “boa governança”, recomendada pelo BIRD e FMI, a participação popular fora o produto de uma correlação de forças que emergia concomitantemente às lutas populares contra o regime militar, pela democratização do Estado e por maiores acessos das classes populares às riquezas nacionais.

PARTE III: PT - A CONSTRUÇÃO DE UM PARTIDO, AS METAMORFOSES DE SUA CONCEPÇÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE SEUS REFERENCIAIS TEÓRICOS.

7. Uma proposta para a transformação social através da participação popular: os conselhos populares

A disseminação de políticas orçamentárias participativas no Brasil está associada, em grande medida, ao crescimento dos partidos de esquerda nas esferas subnacionais, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT) ⁹. A política do Orçamento Participativo (OP), considerada por parte da literatura sobre o tema e até mesmo por organismos multilaterais (como a ONU) como uma prática de “boa governança”, capaz de proporcionar um combate à desigualdade social e rearranjos na intermediação de interesses locais; configura-se no final da década de 1980 como uma das características do “modo petista de governar”. Diversos fatores vão impactar o desenvolvimento do OP no interior das concepções petistas sobre a participação e seu projeto político global, sendo exemplos destes o conflito interno ao partido, a derrocada do “socialismo real” e a crescente inserção do PT nas vias institucionais da democracia representativa.

A emergência do PT na arena política nacional ocorre ao final da década de 1970, momento em que eclodem as greves do ABC paulista e o crescimento das atividades políticas dos movimentos sociais ¹⁰. Logo, o Partido dos Trabalhadores torna-se um grande pólo aglutinador de militantes da esquerda brasileira marxista-leninista, do “novo sindicalismo”, dos movimentos de base e de setores ligados à Igreja católica (Keck, 1991; Meneguello, 1989). Suas ações objetivavam transformações econômicas, sócio-culturais e a derrocada do regime ditatorial. Em

⁹ Em 1988 o PT tinha 32 prefeitos; em 1992, 53; em 1996, 115; em 2000, 187; em 2004, 410; em 2008, 558.

¹⁰ Sobre os movimentos sociais que emergem naquela conjuntura, ver SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

outras palavras, estava sendo visado um novo arranjo social com elementos de um “alto grau de crítica às instituições constitutivas do jogo democrático representativo e aos atores políticos constituídos” (Costa, 1988, p.42).

Assim, erige-se um novo ator político, propondo-se como instrumento capaz de proporcionar uma participação decisiva dos trabalhadores na vida da nação e o acesso às suas riquezas¹¹. Embora em seu interior o PT apresentasse uma composição consideravelmente heterogênea, em vários documentos e resoluções estavam presentes um caráter classista, nos quais assinalava-se que somente as “massas exploradas do campo e das cidades” seriam capazes de construir uma democracia efetiva. Nesta fase inicial, o partido rejeita tanto o PCB enquanto representante da classe operária, quanto uma aliança política com o MDB, concebendo este “como uma via imprópria para a expressão dos reais interesses das massas exploradas” (Lagoa, 2004, p.80).

Não obstante este caráter classista, ganha relevância em suas discussões internas a *questão democrática*, associada a melhores condições de vida e trabalho, uma vez que havia o temor de que a perspectiva do *socialismo* poderia ser entendida pelos trabalhadores como sinônimo de antidemocracia. Ademais, esta questão foi de suma importância para o processo de transição democrática (Gadotti, 1989). Segundo Costa, uma incipiente diferença com relação aos Partidos Comunistas é que

[...] Enquanto estes abordavam a questão democrática sob a ótica da *frente de oposições* o que os deixavam-lhes subordinados aos objetivos desta (conquistar o Estado de direito) o PT trazia, com as demandas por democracia, a discussão do seu sentido (Costa, 1998, p.58).

Em geral, esta discussão em torno do sentido da democracia permeará as práticas políticas de um amplo segmento da esquerda brasileira e internacional. No caso petista, mais especificamente, esta centralidade teve implicações em suas metas e procedimentos internos – em um primeiro momento – na defesa da autonomia e independência dos movimentos sociais e sindicatos tanto em relação ao partido quanto ao Estado.

No primeiro período de suas formulações acerca do poder local e da participação popular, o programa petista enfatiza a necessidade de subordinação de sua atuação parlamentar-institucional a uma função de estímulo e aprofundamento da

¹¹ Como consta na *Carta de Princípios* de 1979. Documento de lançamento oficial do Movimento Pró-PT.

organização das “massas exploradas”¹². Este aprofundamento dar-se-ia com um governo dos trabalhadores baseado nos órgãos de representação criados pelas próprias “massas trabalhadoras” nos moldes de uma democracia direta, potencializando as condições de uma luta política pela democratização real da sociedade.

Os órgãos de representação que estariam ligados à concepção petista de participação popular foram traduzidos pela temática dos conselhos populares. Os conselhos seriam, deste modo, um espaço de democracia direta na qual os trabalhadores tomariam, através de seus órgãos de base, as decisões sobre a sociedade. Tinham como principal influência e inspiração os conselhos operários dos anos 1920/1960, vigentes em localidades da Rússia, Itália e Alemanha, e estavam ligados à percepção de ruptura com o sistema capitalista, presente, sobretudo, nas tendências marxista-leninistas do partido (Costa, 1998).

Em princípio, esta questão acerca da participação popular estava permeada pela crítica de perspectivas institucionalizadas, que poderiam vincular qualquer proposta de participação a formas inflexíveis e burocratizadas e que, por isso, desenvolveriam uma espécie de armadilha à participação autônoma das camadas populares. Obviamente, tal distanciamento da institucionalidade fincava raízes num processo histórico caracterizado pela presença de um Estado autoritário, que mantinha a participação popular e sindical sob a tutela dos órgãos de repressão, controle e manipulação; bem como no legado da própria esquerda marxista.

Segundo Sanchez, nas plataformas municipais, ao longo dos anos 1980, eram recorrentes as menções ao funcionamento de conselhos populares, compreendidos de maneira não-unívoca, mas principalmente como órgãos embrionários de duplo poder ou como um mecanismo para ampliar a participação popular nas tomadas de decisão local. A cidade de Diadema, estado de São Paulo, foi uma das primeiras experiências petistas de participação popular a desenvolver um formato de conselhos populares.

Com a vitória de Gilson Menezes, em 1982, a prefeitura local passa a ser objeto de disputas acerca do significado daquele formato de participação¹³. Os

¹² Costa (1998) elenca três períodos de formulações petistas sobre o poder local e a participação popular. O primeiro vai do processo de fundação do partido até 1988, caracterizado pela idéia de “governar com os conselhos populares”; o segundo inicia-se em 1989, com o expressivo crescimento das gestões petistas e marcado pelo conflito entre partido e administrações, nos quais a temática dos conselhos populares desloca-se para a idéia de orçamento participativo e a constituição do “modo petista de governar”; e o terceiro caracterizado pelo crescimento a cada eleição e o arrefecimento dos conflitos do período 89/92.

¹³ Gilson Menezes foi prefeito de Diadema/SP, entre os anos de 1983 e 1988, como membro do PT. Em seu segundo mandato, entre 1997 e 2000, esteve filiado ao PSB e se posicionou como um dos principais adversários do PT. Compôs chapa com o PT para a gestão 2008-2012,

diferentes agentes, como prefeito, técnicos da gestão e partido, almejavam um determinado cenário participativo. A visão administrativa do prefeito via os conselhos como uma base de sustentação popular, necessária para o desenvolvimento da “nova política” da administração local. Os técnicos da gestão, por seu turno, consideravam os conselhos populares como instrumentos político-pedagógicos, desde que fosse preservada e desenvolvida a autonomia das organizações populares, seja com relação ao partido como com relação ao governo. A direção partidária, em outro sentido, defendia uma versão adaptada da doutrina dos soviets, na qual os conselhos deveriam ser formados a partir dos núcleos de base do PT; fossem abertos somente à participação dos trabalhadores e demais “camadas exploradas”; não se reduziriam a uma função reivindicativa, mas exerceriam um processo deliberativo sobre temas relevantes para o governo municipal (Simões *apud* Sánchez, 1997).

Havia, portanto, polarizações que demarcavam distintas posições quanto à participação. Tais polarizações representavam não somente uma situação inerente à particularidade da luta política em Diadema/SP, mas também a articulação de propósitos que extrapolavam a disputa local e que permeavam o PT em seu conjunto programático como veremos mais adiante.

No início da década de 1980, o PT apontava para a necessidade das classes trabalhadoras compreenderem que, no processo histórico, a “*democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas suas mãos ou não virá*”¹⁴. Embora as lutas por democratização das relações sociais fossem fundamentais, estas lutas ressentiriam a ausência de um aglutinador, que superasse um tipo de reivindicação imediatista e desorganizada. O propósito que se colocava historicamente era o do confronto com um regime organizado, que afastava o trabalhador do “centro da decisão política”¹⁵.

Esta necessidade demandaria, *a priori*, um agente que vocalizasse as reivindicações populares, empunhando suas bandeiras de modo autônomo, distanciadas das velhas relações de favor que permeavam a cultura política no Brasil. O PT seria, como indica o Manifesto, o agente político e social que canalizaria este processo, servindo de instrumento para o avanço das lutas sociais das classes trabalhadoras. Neste contexto, o partido lutaria para a efetivação de uma real representação popular, fundada na democracia pelas bases, enfrentando diretamente a concentração de renda e as práticas autoritárias. O partido se esforçaria, principalmente, para estar presente na vida cotidiana dos trabalhadores, privilegiando

sendo atual vice-prefeito da gestão Mário Reali (PT). No cargo de vice-prefeito, Menezes transitou do PSC ao PSB.

¹⁴ Manifesto do Movimento Pró-PT, 1980.

¹⁵ Idem.

a luta fora dos marcos institucionais e parlamentares, que estariam subordinados ao objetivo de “organizar as massas exploradas e suas lutas”¹⁶.

De modo específico, a cidade de Diadema proporcionara uma experiência governativa em que as teses iniciais do partido puderam ser colocadas à prova, seja parcialmente ou não, com vários traços de ambiguidades, indefinições e contradições surgidas através da própria prática institucional. Recuperando estas teses de lançamento do partido, o PT em Diadema traz em seu programa a proposta de promoção do crescimento das associações populares, mobilizando-as em direção à participação popular, de modo autônomo e articulado às lutas políticas do próprio partido (Simões, 1990).

Os conselhos populares estavam previstos desde a campanha e teriam uma posição central na elaboração das políticas da prefeitura petista. Segundo entrevista dada pelo prefeito Gilson Menezes

Tudo será discutido com os conselhos de base. A partir das disponibilidades orçamentárias decidiremos as prioridades. Eu serei um articulador, a decisão caberá aos conselhos, que terão caráter deliberativo. Sem consultá-los só resolverei questões inadiáveis. Em resumo, a cidade será administrada por um colegiado¹⁷.

Apesar do discurso, Gilson Menezes era considerado uma “incógnita” para o partido. Primeiro, pois era proveniente do novo sindicalismo, militante do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e, ao mesmo tempo, possuía importantes ligações com setores trotskistas, tendo apoiado a proposta de iniciativa para que os núcleos de base exercessem poderes de tomada de decisão política. Aliás, como aponta Simões, as esquerdas trotskistas desempenharam importante papel na construção e organização do Diretório Municipal em Diadema, perdendo espaço a partir de 1983¹⁸. As mencionadas posições oscilantes – ora de aproximação com os setores mais à esquerda, em outros momentos de reafirmação de sua origem nas frações sindicais do petismo – de Menezes acabavam causando certo desconforto nos setores majoritários do partido, na medida em que estes temiam que a gestão

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Entrevista ao Jornal Diário do Grande ABC, 20/11/1982 e Diadema Jornal, 24/11/1982, citada por Júlio Simões em seu trabalho *A política da participação: uma etnografia da primeira gestão municipal do PT em Diadema*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1990.

¹⁸ Principalmente o Secretariado Unificado, que posteriormente se tornou Democracia Socialista, a Convergência Socialista e a Causa Operária.

acabasse por disseminar condutas sectárias que pudessem comprometer a unidade partidária (Simões, op.cit.).

De todo modo, a campanha fora realizada e com ela um conjunto de compromissos havia sido acordado, como a renúncia de todo poder de decisão, que estaria centrado nos “conselhos municipais de base”; execução imediata da proposta por parte do prefeito e vereadores; estes dividiriam seu tempo útil entre as atividades parlamentares e o trabalho de base; contribuição dos eleitos com 50% dos vencimentos; haveria penalidade para aqueles que descumprissem estas determinações (expulsão do partido) ¹⁹. Obviamente, esta carta de compromissos assinala um tipo de postura recomendada pelo Diretório Municipal, no entanto, isto não significaria, necessariamente, que alcançado o objetivo eleitoral da conjuntura as propostas fossem acatadas integralmente. Como serão demonstradas, as oscilações de Menezes, associadas às lutas internas do PT em Diadema, constituíram parte relevante da conformação daquele projeto participativo, que passaria por transformações ao longo da gestão.

As determinações da Carta Eleitoral do PT, que estabeleciam o “mandato imperativo” e a submissão aos órgãos partidários, com ampla discussão de projetos de lei e iniciativas do Executivo e de parlamentares junto às bases, passariam por um processo de assimilação e posterior contestação, na medida em que a administração petista encontra dificuldades em solucionar os embates existentes no interior do próprio partido, sobretudo com os grupos mais à esquerda que pressionavam a administração no sentido da efetiva execução do programa partidário. Para estes segmentos, a Carta Eleitoral e os compromissos estabelecidos possuíam como um de seus traços mais relevantes à determinação dos postos burocráticos e parlamentares pela tônica da transformação política e social, sendo os referidos mandatos subordinados a um projeto que expressasse *“um compromisso com a luta geral dos trabalhadores e demais setores oprimidos da sociedade, expressando que a luta não se limita, nem se esgota, no campo parlamentar”* ²⁰. Por outro lado, a proposta de participação popular e de execução do programa petista também se deparava com os imperativos do desenvolvimento de um pragmatismo associado às necessidades eleitorais e de visibilidade das ações da administração.

¹⁹ “Carta de compromissos dos futuros parlamentares do Partido dos Trabalhadores de Diadema”, documento aprovado em julho de 1982, conforme citado por Simões (op.cit.).

²⁰ Carta Eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Carta compromisso dos candidatos proporcionais e majoritários do Partido dos Trabalhadores. In: Resoluções do II Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, março de 1982. Extraído de <http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes>

Os embates entre Gilson Menezes e os setores do bloco de esquerda se acirram e começam a ganhar contornos mais nítidos durante discussões acerca do caráter dos conselhos populares. A composição partidária de esquerda procurava enfatizar a necessidade de sediar os conselhos a partir dos núcleos de base, com a deliberação sobre as políticas de governo restritas aos trabalhadores organizados em seu interior ²¹. Além disso, os setores de esquerda hegemônicos no Diretório de Diadema se colocavam de modo contrário às propostas de Gilson Menezes concernentes às filiações do PT na cidade de Diadema. Em sua proposta, o prefeito buscava sustentar uma linha política de filiação em massa, que oferecesse à gestão petista uma base de apoio mais sólida – de seu ponto de vista, isso significava uma base mais ampla. O bloco de esquerda, ao contrário, se posicionara por uma discussão acerca de novas filiações somente após a definição do quadro administrativo da prefeitura.

Com relação aos núcleos de base, Gilson Menezes inicia um processo de deslocamento das posições iniciais, apontando para uma ampliação dos segmentos que integrariam os conselhos populares. Em princípio, a proposta de participação popular, restrita aos núcleos de base petistas, não possuía uma percepção positiva da atuação das associações de bairro, uma vez que estas eram compreendidas como entidades sociais onde se reproduziam práticas tradicionais da cultura política brasileira, como as relações clientelísticas e, portanto, pouco suscetíveis às formas de luta baseadas na plataforma petista. Contudo, ao iniciar a gestão, Gilson acena com outra conduta: considerar-se-ia os conselhos populares um canal de participação popular aberto, composto por associações de bairro, petistas ou não; e seus membros seriam escolhidos pela população como um todo (Simões, op. cit.).

A dilatação, por assim dizer, da base de apoio político e popular levaria Gilson Menezes a se distanciar dos quadros mais importantes do Diretório Municipal, fato que estimularia sua aproximação com o campo majoritário do PT paulista, que guardava

²¹ Os núcleos de base foram organismos petistas criados para serem instrumentos de mobilização e educação política de sua militância, possibilitando, em graus maiores ou menores, a deliberação sobre as diretrizes e ações do PT. Os núcleos de base também funcionaram como uma espécie de intermediação entre a direção partidária e as bases. Para maiores detalhes sobre o funcionamento, gênese e desenvolvimento dos núcleos de base, consultar: SANTOS, Joana Darc Virginia dos. *Lutas por moradia na cidade de Diadema (1983-1996): cooptação política e acomodação de conflitos do capital*. São Paulo: PUC-SP (Dissertação de Mestrado em História), 2009. Da mesma autora, ver: *Entre o poder político e as demandas sociais: limites e contradições do Estado, expressos nas gestões petistas de Diadema (1983-2003)*. In: Anais do I Seminário Internacional de História do Tempo Presente. Florianópolis: UDESC; ANPUH-SC; PPGH, 2011. MAROSSI, T., M. *Utopia e realidade: os núcleos de base do Partido dos Trabalhadores na cidade de São Paulo nos anos 80*. São Paulo: PUC-SP (Dissertação de Mestrado), 2000. FERREIRA, J. *O Partido dos Trabalhadores e os Núcleos de Base*. Marília: UNESP (Dissertação de Mestrado), 2008.

divergências programáticas com as tendências mais à esquerda do partido, predominantes no PT em Diadema. Tal aproximação se fez presente, por exemplo, na formação de grupos de trabalho interessados na gestão diademense, sobretudo porque foram compostos por quadros técnicos vindos de São Paulo e ligados ao campo majoritário²².

Com o início da gestão, no ano de 1983, Gilson Menezes consegue impor suas pretensões políticas de compor os principais quadros administrativos com os secretários e assessores de sua preferência. Deste modo, colocava em curso um processo de deslocamento do bloco de esquerda que predominara no Diretório Municipal de Diadema, objetivando a consecução de um programa que portasse um determinado grau de autonomia frente ao próprio PT local, confrontando, inclusive, alguns princípios acordados nas Cartas Eleitorais e de compromisso com os núcleos de base²³.

O quadro administrativo, composto em sua maioria por técnicos “de fora”, desenvolve, então, um conjunto de projetos que se destacariam pela “relativa independência frente ao chefe do Executivo e aos demais departamentos” (Simões, p. 164, *op.cit.*). Uma das resultantes deste processo foi um conjunto de situações em que o próprio governo petista não conseguira desenvolver, com um grau satisfatório ou razoável de articulação, as diversas políticas setoriais que tanto foram objeto de discussões partidárias. Na verdade, as várias pastas da administração, através de canais de participação popular ou não, promoviam projetos e discussões públicas com pouca articulação política e unidade de ações. Neste quadro, os movimentos populares também eram impactados, na medida em que procuravam apresentar suas demandas específicas a uma determinada secretaria municipal, o que contribuía para um tipo de competição no interior da própria luta social dos movimentos, desarticulando uma possível ação conjunta dos agentes que atuavam no plano local.

Portanto, a unidade político-programática, presente no período pré-eleitoral, passava por um processo de desconstrução, sendo substituída por um Executivo municipal que intensificava sua autonomia em contraposição à direção local do partido. De modo concomitante, a disputa pelos escassos recursos orçamentários

²² Conforme relatado em Simões (*op.cit.*), durante uma reunião realizada para formalizar o plano de governo e a composição do primeiro escalão administrativo, após a vitória nas eleições, os militantes do PT de Diadema “exigiram que alguns militantes ‘de fora’ se retirassem do recinto e abandonassem Diadema” (p. 161).

²³ Simões elenca alguns dos principais nomes do primeiro escalão administrativo: Amir Khair (Planejamento), José Augusto Ramos (Saúde), Maria Helena Moreira Alves (Relações Públicas), Juracy Magalhães (Diretoria de Gabinete), o principal “arqui-inimigo” da esquerda. Os cargos ocupados por membros do bloco de esquerda foram o da Secretaria de Educação, com Antonio Geraldo Justino; e Administração, com Ivan Russef, ambos ligados ao Sindicato de Professores.

locais, inclusive entre setores da própria burocracia, colocava a luta social num cenário de aprofundamento da fragmentação das classes populares. Tais elementos evidenciariam uma possível contradição entre a ação concreta no plano institucional e o objetivo programático do partido em promover instrumentos que pudessem contribuir para a construção da organização da luta popular e de sua unidade. Aliás, como veremos em outro momento, a dificuldade em articular as diversas pastas de governo se tornaria um dos principais entraves para muitas das prefeituras petistas que surgiram naquele período.

O afastamento da gestão Gilson Menezes da direção partidária de Diadema expressava, de modo particular, as disputas que permeavam o partido como um todo no que tange as divergências entre o campo majoritário, posteriormente “Articulação”, e as tendências “vanguardistas”. No documento de sua fundação, a Articulação declarava que

[...] Também combatemos aqueles que, incapazes de traduzir o nosso papel, em termos de uma efetiva política de organização e acúmulo de forças, se encerram numa proposta de partido vanguardista tradicional, que se autoneia representante da classe trabalhadora. Por outras palavras, somos contra tanto o comportamento individualista daqueles que acreditam não ser necessário ouvir o Partido e que, por conta própria, avançam propostas conciliadoras, como aqueles que, também não se submetendo a democracia interna do PT, subordinam-se a comandos paralelos e priorizam a divulgação das suas posições políticas, em detrimento daquelas do próprio Partido²⁴.

A tendência Articulação surgia com presença marcante no interior do partido, alicerçada pela predominância de setores do sindicalismo e disposta a combater as tendências oriundas da esquerda marxista-leninista, também denominadas sarcasticamente pela Articulação como os “iluminados”. Para a Articulação, tais tendências estariam mais interessadas em constituir grupos ou “comandos paralelos”, que conquistariam espaços no partido para a execução de seu programa particular, além de não se submeterem à democracia interna do partido, pois estariam referenciadas por uma concepção de partido centralizadora. Ao mesmo tempo, foi uma expressão de discordância com a conduta conciliadora de alguns parlamentares do período (Pont, 1992). O que se observou, posteriormente, foi que o processo histórico de construção e desenvolvimento do PT teve como uma de suas características a

²⁴ “Manifesto dos 113”. Documento divulgado em junho de 1983 e “assinado por Lula, Djalma, Devanir e mais 110 companheiros”. In: Articulação de Unidade: por um PT de massas, independente e democrático. Mimeo.

consolidação da hegemonia da tendência Articulação, juntamente com a diminuição da presença das diversas tendências de origem marxista-leninista nas cúpulas partidárias e decisórias do PT. Além da expulsão e saída de diversas lideranças que se posicionavam contrariamente à acumulação e centralização de poder da tendência Articulação²⁵.

Em Diadema, especificamente, os embates engendrariam outras situações, como a manutenção de servidores ligados às gestões precedentes em cargos estratégicos, sem a incorporação de segmentos do próprio partido, em decorrência da origem destes no campo da esquerda. O afastamento paulatino do bloco de esquerda se desenrolava, enquanto este permanecia entrincheirado no Diretório Municipal, ocupando posições e se colocando em alerta contra as ofensivas da administração. Uma das trincheiras abertas foi exatamente na eleição para a executiva do Diretório Municipal. O bloco de esquerda teve sua chapa eleita, derrotando a chapa apoiada pela administração, que era encabeçada por Vicente Paulo da Silva (o “Vicentinho”), diretor em Diadema do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema.

A administração Gilson Menezes, por seu turno, exonera partidários da chapa eleita que ocupavam postos estratégicos na gestão, tornando ainda mais tensa a relação entre o PT local e a seu governo²⁶. Diante deste quadro, o PT local recorre às instâncias partidárias como o diretório regional e, posteriormente, ao diretório nacional. Em setembro de 1983, a executiva nacional convoca as partes envolvidas para exporem as suas versões dos fatos. Como medida paliativa, a executiva nacional determina alguns procedimentos, que seriam cumpridos parcialmente, de acordo com a conveniência da administração.

Como ressalta Simões (op.cit.), os fatos mencionados sugestionavam algumas questões de ordem partidária que deveriam ser assumidas por um partido que se autointitulava como uma novidade na cena política brasileira, destoando da social-democracia, das esquerdas vanguardistas e dos setores mais tradicionais da política brasileira. O fato é que a administração diademense obtivera sua legitimidade nas urnas e possuía, portanto, uma salvaguarda legal. Assim sendo, em última instância, o

²⁵ Como, por exemplo, a “anulação” da condição de tendência interna da Convergência Socialista, no ano de 1992, que se redefiniria como partido com a criação do PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados), no ano de 1994. Em 1991, já havia sido expulsa a tendência Causa Operária, que formaria o PCO (Partido da Causa Operária).

²⁶ Segundo relato apresentado por Simões (op.cit.), as exonerações foram seguidas por manifestações, como a invasão da sala de reuniões do Gabinete do Prefeito, no Paço Municipal, fato que contribuiu para que o prefeito sofresse “um princípio de infarto” e, posterior e publicamente, viesse ameaçar “renunciar ao mandato” (p. 184). Além disso, dois vereadores partidários da chapa pró-diretório invadiram, em agosto de 1983, um posto de saúde e trocaram socos com o Diretor de Saúde.

prefeito Gilson Menezes portava direitos institucionais de nomear, conduzir políticas e exonerar quadros técnicos, segundo suas preferências. Todavia, a concepção petista de ação política pressupunha uma forma de atuação em que a “participação popular” e os interesses “das camadas exploradas e oprimidas” tivessem proeminência sobre os projetos individuais do representante eleito. Esta era uma das equações que demandavam uma abordagem capaz de suscitar profundas reflexões e revisitar formulações que não haviam se ocupado das questões mais prementes da conjuntura.

A prefeitura petista de Diadema se deparava, no plano concreto, com um conjunto de condicionantes que, do ponto de vista mais imediato e burocrático, ensejaram uma postura menos programática e mais pragmática. O trocadilho parece inoportuno, porém, se torna menos nebuloso e subentendido quando uma polêmica como “governar para a classe trabalhadora” ou “governar para a cidade em sua totalidade” vem à tona e a gestão faz a sua opção. Neste caso, a perspectiva adotada por Gilson Menezes e sua equipe apontava para a necessidade prática de soluções rápidas e dinâmicas para os problemas mais pontuais da gestão o que, segundo os quadros do governo, tornaria possível a construção de uma base social de apoio mais ampla e que garantiria à prefeitura petista maior visibilidade de suas ações (Simões, op.cit.).

Segundo Simões, algo emergia daquele cenário em particular que, em linhas gerais, estava inextricavelmente interconectado a fatores que extrapolavam o contexto diademense. Os conflitos internos, a relação mal resolvida entre partido e representantes eleitos e um programa de governo improvisado através de “prioridades políticas” que tergiversavam o núcleo programático, constituíam uma realidade multifacetada que estava associada à própria ausência de clareza ideológica do PT, considerando-se o partido em sua estrutura geral.

Os problemas estruturais do partido recolocavam-se a cada tensionamento, seja pela indefinição do que se compreendia por democracia, pela concepção de socialismo e pela procedência dos quadros petistas com relação a uma prática administrativa que deveria governar sob os imperativos estruturais de um capitalismo periférico. Aliás, como se apresenta em diversos documentos do PT, governar numa perspectiva de acúmulo de forças em direção a uma sociedade sem explorados nem exploradores. Muito provavelmente, estas indefinições podem ter papel central na manutenção de uma determinada unidade partidária, na medida em que evitavam maiores distensões decorrentes de uma formulação e de diretrizes mais claras (Simões, op.cit.; Rodrigues, 1990). Entretanto, faz-se relevante indicar que um grau considerável de improvisações, por assim dizer, político-administrativas, norteou a conduta petista. Em parte, isso ocorrera em decorrência da inexperiência governativa,

da tensão latente entre reforma e revolução, bem como das determinações que deram forma e substância à cena política existente.

Diante das dificuldades e vicissitudes do processo administrativo, Gilson Menezes se distancia da temática participativa, para empunhar outros lemas, que ressaltassem a capacidade administrativa de seu governo e ampliasse o leque de setores beneficiados com seu governo. Simões assinala que após o enfraquecimento dos principais pólos de tensão e oposição ao governo, o prefeito retoma o discurso participativo e advoga essa prática como um diferencial de seu governo, buscando manter sua autoridade e controle sobre os conflitos locais (Simões, op.cit.). Essa primeira experiência mostrou que

No caso de Diadema, o projeto de participação popular, apesar de carregado de ambigüidades e contradições, conseguiu exprimir um diferencial importante para demarcar o estilo da gestão petista como ruptura com a tradição clientelista precedente. Por outro lado, Diadema serviu também de laboratório para a aplicação de uma política de participação baseada na concepção da “pedagogia participativa” (Sánchez, p. 56, 1997).

A ideia de uma pedagogia participativa manteve-se presente nas formulações petistas, e exerceu grande força, principalmente, neste primeiro período. Esta concepção considerava que as políticas de governo deveriam ter como substrato indispensável uma organização popular, representativa de uma força social demandante de necessidades materiais particulares de uma formação social periférica. Todavia, Sánchez alerta que a perspectiva de duplo poder representava antes um “artifício discursivo para a demarcação de territórios”, ao invés de um posicionamento político num quadro conjuntural revolucionário (Sánchez, p. 57, 1997).

Esta perspectiva, ancorada na tradição socialista, compreendia os conselhos populares como estratégias de duplo poder, capazes de romperem com o sistema representativo, de construção de um poder popular em competição com as práticas institucionais já estabelecidas. Muito embora essa dicotomia democracia representativa/participativa estivesse presente de forma marcante nas formulações petistas, a participação nos parlamentos e nos executivos eram entendidas como “frentes da luta de classes”, condição *sine qua non* para o processo de acúmulo de forças.

Não obstante o distanciamento dos pressupostos programáticos, a gestão petista reitera a permanência de certas bandeiras, como o funcionamento de grupos de representantes de bairros para a discussão do orçamento municipal, os quais seriam os tradutores dos “conselhos populares”²⁷. O funcionamento desta e de outras formas de canais de participação popular permitiram a construção de uma determinada identidade da gestão, calcada na noção de administração popular, participativa e indutora daquilo que viria a ser denominado por inversão de prioridades, ao desenvolver inúmeras políticas de urbanização de favelas (Simões, op.cit.).

Em sua plataforma eleitoral, o PT destacava o caráter dos conselhos populares como sendo um instrumento para a democratização do Estado, bem como seu potencial em se desdobrar num organismo popular que projetasse para além do plano imediato uma perspectiva de sociedade socialista. Funcionando a partir dos núcleos de base ou de outras entidades, romperiam com as relações tradicionais de mando e favor, criando uma conexão direta entre as bases sociais e administrativas. No entanto, suas formulações permaneciam nebulosas e pouco esclarecedoras, do ponto de vista de seu funcionamento dentro de um plano de governo.

As divergências de perspectivas, mencionadas anteriormente, contribuiriam de algum modo para a indeterminação do conteúdo participativo dos conselhos populares. De um lado, a direção petista em Diadema vislumbrava os conselhos populares em uma acepção mais restrita, do ponto de vista das classes sociais e sua participação. Somente as classes trabalhadoras estariam presentes em seu interior, em princípio, em núcleos de base deliberativos, condutores primordiais das ações políticas da administração. A equipe técnica, que ocupava os principais postos na administração petista, sugeria um funcionamento “comunitário”, com as discussões abertas em associações de moradores, com pessoas filiadas ao PT ou não. O elemento fundamental do processo participativo, segundo os entendimentos dos técnicos da gestão, seria o seu caráter pedagógico e autônomo, sem o qual não possuiria substancialidade. No que tange a deliberação, por outro lado, afirmavam que a gestão não poderia abrir mão de suas prerrogativas legais, o que significava, portanto, um poder de decisão mais restrito da participação popular. O prefeito, em particular, buscava tratar estas questões a partir do desenvolvimento de uma legitimidade e visibilidade para as ações da gestão, sem as quais não poderia nem mesmo romper com a política tradicional e iniciar a construção dos parâmetros básicos do programa petista.

²⁷ As pautas de discussão pública na forma de “conselhos populares” foram: a concessão de áreas públicas a grupos organizados, a municipalização de empresa de ônibus, além da criação de um conselho de representantes de bairros para a discussão da peça orçamentária, já mencionada anteriormente (Simões, op.cit.).

A fragmentação e desorganização do movimento popular eram evidentes, dificultando a constituição dos primeiros conselhos populares. Segundo Simões, este fator possibilitava a instrumentalização destes movimentos por segmentos mais conservadores, mas também pela própria luta interna no PT. O conselho popular da região do Eldorado condensava aquela trama social que se desenhava naquela conjuntura, na medida em que esteve influenciado pelo diretório municipal e desenvolvia uma conduta de tensionamento com o Executivo municipal e os técnicos da gestão. Além disso, o conselho popular sofria concorrência direta de outras associações de moradores, numa disputa que envolvia escassos recursos orçamentários. O crescimento do conflito com a gestão levou a uma marginalização e ao esvaziamento daquele incipiente conselho popular.

Na esteira das dificuldades dos conselhos populares, a burocracia petista tratava de implementar os planos baseados na pedagogia participativa. Como já assinalamos, a pedagogia participativa acenava com um projeto cuja processualidade envolvia um tipo de ação que partia do pressuposto de que a participação popular era uma ferramenta de aprendizado das classes populares, onde poderiam desenvolver suas lutas, seu autoconhecimento e autonomia frente a partidos e governos. Obviamente, este era um processo que poderia revelar seus desdobramentos no médio e longo prazo, com uma série de embates e repercussões as mais variadas. Todavia, Gilson Menezes demandava resultados mais imediatos, visando à obtenção de uma base social que confrontasse as pressões do diretório e da Câmara Municipal, uma vez que estas se avolumavam de maneira incessante. Havia, portanto, restrições da parte de Menezes concernentes a maneira como a pedagogia participativa planejava suas ações, pois esta dificilmente apresentaria resultados em curto prazo que pudessem demonstrar a publicização e legitimidade almejada pelo Executivo municipal.

De todo modo, o formato pedagógico-participativo teve início com debates públicos acerca das tarifas do transporte coletivo e a urbanização de favelas, com destaque para esta última. Em suas formulações, a referida pedagogia participativa se apresentava como portadora de um potencial na qual as classes populares poderiam “promover uma alteração completa da organização de poder na sociedade”, começando pela luta concreta por suas necessidades materiais mais prementes ²⁸. Esta perspectiva estava balizada pelo pressuposto de que a luta dos movimentos populares em muitas ocasiões era determinada pela própria fragilidade organizacional,

²⁸ Como consta no documento “A participação popular e a administração petista: uma contribuição do 4º Encontro Municipal do PT-SP”, maio de 1989, citado por Simões (op.cit.) e Gadotti e Pereira (1989).

fragmentação e paternalismo. Assim, fazia-se necessário o rompimento com as teias que enredam esse tecido social, desenvolvendo formas de cooperação entre governos, corpo técnico e classes populares, no intuito de que as lutas sociais ganhem corpo e superem o assistencialismo, avançando para práticas que valorizassem o “modo como” se constrói políticas, distribui renda e se apropria do saber técnico-burocrático que permeia o poder estatal – transformando os meandros do aparelho burocrático. Eis, portanto, as premissas básicas em que os técnicos apontavam serem fundamentais para a organização popular num contexto de uma sociedade desmobilizada.

A urbanização de favelas, como indicada anteriormente, foi uma das principais políticas sociais e objeto da participação popular em Diadema. Para seu funcionamento foi criada uma Comissão Municipal de Favelados, que reunia representantes de diversas comunidades, onde cada região apresentava suas demandas. Como critério principal para o atendimento prioritário de reivindicações, o governo estabeleceu o grau de organização e comprometimento de cada conselho. Tal critério gerou inúmeras insatisfações, pois poderia incorrer em aspectos que acabariam por serem discriminatórios, dadas as condições muito desiguais de cada região, em termos organizacionais, de participação e necessidades emergenciais.

Segundo Simões

[...] o discurso referia-se a uma situação de fato: são os moradores que vivem sob melhores condições, em comparação com os seus vizinhos, que invariavelmente tomam a dianteira nos processos de organização interna, pois são os que dispõem, principalmente, de tempo livre para dedicar engajamento. O discurso tenta ressaltar que o programa de urbanização [...] beneficiava as favelas “boas”, onde havia lideranças capazes de articular mais rapidamente reuniões e comissões, e deixava de lado as “ruins”, onde esse processo de articulação interna era quase sempre mais difícil de ser realizado [...]. (Simões, p. 241, 1990).

As divergências entre diferentes setores do movimento popular eram interpretadas como reflexo de um panorama marcado por graus distintos de consciência. Neste sentido, as heranças de práticas tradicionais da cultura política brasileira seriam elementos que reforçariam a segmentação das classes populares e de ocultação dos problemas estruturais, minando as formas de solidariedade de classe. Em contraposição, a pedagogia participativa seria o instrumento fundamental para a superação desta conformação.

A participação popular como instrumento prático e teórico para a superação da situação acima mencionada era vivenciada, na visão dos técnicos da gestão, nas movimentações da luta popular pela concessão de direito de uso dos terrenos públicos onde as favelas estavam situadas, nas ocupações e na pressão direcionada à prefeitura para que efetuasse uma saída política para questões que envolviam a confrontação do próprio direito estabelecido (Simões, op.cit.).

A Comissão de Favelados chegaria ao fim após grave crise entre o setor de Planejamento e o Executivo, que propusera a transferência das políticas de urbanização de favelas para o Departamento de Promoção Humana (Assistência Social). Para os técnicos do Planejamento, isto representaria uma nova forma de conduzir a questão, esvaziando a participação dos favelados e enfraquecendo as possibilidades do tratamento eminentemente político de certas problemáticas.

Com a transferência de competências, a gestão passou a centralizar a política de urbanização, extinguiu a Comissão Municipal de Favelados e estabeleceu novos parâmetros para a apresentação de demandas da população periférica, cujas implicações foram: a diminuição do grau de deliberação e a centralização da condução e determinação das políticas (Simões, op.cit.).

As discussões específicas sobre a peça orçamentária foram conduzidas a partir do segundo ano de mandato, com divulgação precária, local inadequado para as reuniões e indicações de representantes encabeçadas por funcionários do Gabinete do prefeito. Posteriormente, os “conselhos populares de bairros” foram institucionalizados o que não significou, porém, um processo de descentralização. Pelo contrário, continuou concentrado segundo as conveniências da gestão, que instrumentalizou a participação para referendar os orçamentos propostos por ela.

Para Simões, a participação popular em Diadema, através dos vários formatos de conselhos, possibilitou uma base legitimista para a administração, arrefecendo conflitos e transmitindo informações acerca da situação orçamentária dada e das ações em curso. A mudança do discurso petista, baseado a partir de então em “governar para a cidade como um todo” ou o atendimento prioritário de demandas tópicas e imediatistas, foi sintomático deste quadro contraditório e multifacetado.

Pode-se admitir, por ora, o caso petista de Diadema como um emaranhado de complexas relações sócio-políticas que representaram, em seu conjunto, um grau particular de determinações que estavam conectadas aquele contexto: o processo histórico que se vislumbrava apresentava um conjunto de possibilidades nas quais as forças sociais em luta deveriam fazer as suas opções, o que implicava em conseqüências não tão óbvias para aqueles que se fizeram sujeitos. Tratava-se de um período em que, internacionalmente, as lutas sociais estavam em profundas

dificuldades ao passo que o cenário nacional era de efervescência social, política e cultural. O denominado processo de redemocratização ainda guardava reviravoltas e continuidades e, de algum modo, apresentara perspectivas renovadas concernentes à noção de participação popular, seu caráter pedagógico, de cooptação e de possibilidade de enfrentamento de entraves burocráticos.

Além da experiência em Diadema, outras foram se desenvolvendo na medida em que o PT alcançava êxito nas disputas eleitorais, como em Santos, São Bernardo e Santo André, por exemplo. Este último município citado, em especial, será um dos destaques petistas na questão participativa, principalmente após o malogro da gestão participativa de Maria Luiza Fontenelle, em Fortaleza (CE). Alvo de disputas que envolviam os setores conservadores temerosos da participação popular e do próprio partido, principalmente de setores da tendência a qual fazia parte ²⁹.

A experiência de Fortaleza emerge de um processo histórico no qual o PT vivencia um crescimento eleitoral contrastante com o período precedente, no qual amargou resultados insignificantes e conduziu as instâncias partidárias à discussão de uma “volta às origens” ³⁰. Essa volta às origens constituía um discurso que procurava enfatizar as raízes petistas de contestação do institucional e retomada das ações baseadas na organização de núcleos, movimentos e sindicatos, visando o objetivo primordial que seria a organização dos trabalhadores. A ideia que se propagava era a de que os esforços do partido em se estruturar legalmente e as disputas eleitorais teriam afastado o partido de suas bases sociais. Não obstante o propalado desprezo da questão institucional, alguns setores do partido ainda afirmavam que algumas das palavras de ordem utilizadas na campanha eleitoral teriam afastado a classe média e os segmentos menos politizados, comprometendo o desempenho do partido (Singer, 2001).

Antes de avançarmos em nossa reflexão, faz-se importante ressaltar que o próprio *Manifesto* de fundação da Articulação, citado em um momento anterior de nossa análise, simbolizava não somente os questionamentos daquele período sobre a vocação institucional ou “movimentalista” do partido, mas principalmente uma disputa interna que almejava a construção de uma hegemonia e alçar o grupo de sindicalistas, parlamentares e intelectuais (do campo majoritário) à cúpula partidária.

O período que se inicia em 1985 traz um avanço eleitoral para o partido, que superou as expectativas das pesquisas de intenção de voto mais otimistas sobre o PT. Embora ambicionasse uma posição de destaque nos pleitos municipais pelo Brasil, um

²⁹ Essa tendência era o PRO - Partido Revolucionário Operário.

³⁰ No ano de 1982, o PT obteve apenas 3,1% dos votos válidos em todo o Brasil: foram 2 prefeitos eleitos, para as cidades de Diadema/SP e Santa Quitéria/MA; 8 deputados federais e 12 deputados estaduais.

dos propósitos mais relevantes para o partido, naquele contexto, era o de criar uma oposição consistente ao poder instalado a partir do Colégio Eleitoral. De todo modo, o partido obtém um resultado surpreendente em Fortaleza e consegue a vitória eleitoral, representada pela candidatura de Maria Luiza Fontenele³¹. Oriunda do PRC (Partido Revolucionário Comunista), Fontenele teria um conjunto de frações à esquerda gravitando em torno de sua gestão, como o já citado PRO, a Vertente Socialista, a Convergência Socialista, além de grupos de militantes cristãos e da Articulação (Souza, 2004).

Como nos aponta Souza (op. cit.), o PT cearense se caracterizava, naqueles termos, como uma frente de esquerda, o que implicaria numa fragmentada e inconsistente estratégia de atuação na institucionalidade. Além disso, no campo dos movimentos sociais, o PT não possuía grande inserção nos bairros populares e sindicatos operários, uma vez que não havia um perfil industrial que se aproximasse do ABC paulista e, por outro lado, as associações de bairro e de moradores estavam hegemônicas pelo PC do B.

Durante a campanha, o agrupamento da qual Fontenele fazia parte (PRC) postulava a necessidade da derrubada revolucionária da ditadura militar, apontava denúncias contra o grau de corrupção existente na sociedade, a exploração social e o empreguismo. Do ponto de vista administrativo, ainda não se colocava propostas mais claras e definidas, inclusive acerca da participação popular. Na verdade, Fontenele já havia afirmado que não possuía uma percepção que lhe garantisse uma real dimensão do que seria administrar um município sob a crise do capitalismo internacional. As definições posteriores, sobre a configuração de um governo popular e suas prioridades, foram tecidas na medida em que fora tomando contato com as lutas populares a partir do funcionamento da máquina burocrática, improvisando ações e formulando políticas (Fontenele, 1994).

Com relação à participação popular, esta aparecia como uma das principais diretrizes da campanha, que estava associada à ideia de administração de caráter popular, subordinando o aparelho de Estado à luta das classes populares em contraposição aos anseios do capital, dos governos estadual e federal. Em outras palavras, o governo petista assumiria as diretrizes discutidas local e nacionalmente, concernentes ao controle das administrações, tendo em vista o avanço sobre os espaços institucionais para fazer valer a propalada organização popular.

A participação popular, entendida como instrumento de organização das classes populares, apresentara distintas versões: numa delas, Fontenele afirmava que

³¹ Maria Luiza Fontenele, prefeita de Fortaleza/CE entre os anos de 1986 e 1989. Atualmente é militante do grupo “Crítica Radical”.

os conselhos populares seriam formados a partir do partido, porém, não seriam criados pela administração, pois estariam sediados na sociedade civil. Ademais, suas características fundamentais seriam diferentes das associações de bairro, uma vez que demandariam um nível mais elevado de organização e não se reduziriam às discussões setoriais (Fontenele, op. cit.).

Apesar da existência de várias concepções de conselhos populares, havia um lugar comum baseado na noção de duplo poder, na qual as decisões de governo deveriam ser pautadas (Ponte Júnior, 2000 *apud* Souza, op.cit.). Em geral, os órgãos de duplo poder eram entendidos como comitês ou conselhos constituídos pelas classes trabalhadoras organizadas em um âmbito concorrente às práticas e poderes institucionais estabelecidos.

Todavia, a pretensão petista de organização das lutas das camadas populares ressentia de uma base mais consistente de atuação, na medida em que outros setores da esquerda já se encontravam inseridos em sindicatos e associações de moradores e bairros, dificultando os trabalhos dos núcleos petistas. Neste caso, em particular, os movimentos populares mantinham uma relação política de aproximação com o PC do B que, inclusive, apoiara nas eleições o candidato do PMDB, Paes de Andrade. Em princípio, as expectativas para a construção de conselhos populares não eram consideráveis, pois o PC do B via os conselhos populares como uma ameaça à sua base social (Souza, op. cit.).

Além da forte presença do PC do B entre as camadas populares, a própria concepção de participação popular através de conselhos populares, na cidade de Fortaleza, seguia os traços nada definidos e ambíguos da linha programática do PT em escala nacional. Segundo Souza, comentando algumas declarações de Fontenele, os conselhos se iniciaram com a intenção de que

[...] seriam formados conselhos regionais como ponto de partida, os quais, reunidos numa assembléia de vários representantes de conselhos de bairros, comporiam uma espécie de um grande conselho municipal. Acrescenta que estaria discutindo, ouvindo e experimentando e acreditava que, pouco a pouco, e baseada na própria prática seria encontrada a fórmula para a participação popular. Mas que existia uma preocupação central, no caso a atenção para se evitar o erro de institucionalizar a organização popular, uma vez que isto poderia levar à perda de independência do movimento [...]. (Souza, 2004, p. 307).

Após a definição da linha de trabalho e organização dos conselhos, o governo de Fontenele atravessa suas primeiras dificuldades, quais sejam, a cisão do

agrupamento político da prefeita (o PRC) e a fundação de uma nova força (o PRO). Somou-se a isto uma grande greve do funcionalismo, que colocara o PT numa situação desconfortável: apoiar a greve ou agir pragmaticamente no sentido de garantir a governabilidade e o funcionamento das instâncias burocráticas?

O antigo grupo político de Fontenele assinalara, em uma resolução que precedeu a entrada no governo, para uma conduta política que deveria se nortear pelo “caminho operário e popular”, não intervindo como mediador no conflito capital/trabalho, mas apoiando sistematicamente os movimentos populares de Fortaleza. Além disso, os conselhos populares seriam aspectos centrais da nova administração, funcionando de modo organizado e autonomamente, sem a indução demasiada da gestão petista que pudesse comprometer a própria organização da luta popular independente. A tarefa proeminente da gestão seria acirrar e tornar mais evidente os antagonismos de classe, sinalizando os limites e contradições entre democracia e capitalismo para, finalmente, criar condições favoráveis à tomada de consciência e desenvolver formas que apontassem para uma ruptura revolucionária com o capitalismo (Souza, op. cit.).

Embora a prefeita fizesse parte do grupo que rompera com o PRC, a linha discursiva e, em vários aspectos, também prática do PRO no governo de Fortaleza, manteve as diretrizes discutidas ainda no âmbito do PRC, no geral, de explicitar a luta de classes e estimular um processo revolucionário. Entretanto, tal conduta criaria um tensionamento com o PT, que estava atravessando um processo de expansão eleitoral e começava a repensar sua orientação relacionada ao institucional.

A gestão Fontenele em Fortaleza adotaria uma perspectiva de ação baseada numa dupla tática: utilizar o poder local para garantir a oferta de bens de consumo coletivos – dadas às condições de reprodução da força de trabalho no espaço urbano –, reforçar a posição do PT como oposição ao governo do estado e nacional, deixando explícita a contraposição à ordem legal e ao Estado burguês. Num outro sentido, e de modo complementar, o governo petista procuraria desenvolver ações que contribuíssem com a organização autônoma dos setores oprimidos, uma vez que os espaços institucionais estariam pouco acessíveis ao PT e a luta social organizada (Souza, op. cit.).

As ações políticas que norteariam a tomada de consciência pelas classes populares foram compreendidas naquele período através da criação de canais de participação popular, institucionais ou não, demandantes de um processo de inversão de prioridades na qual os interesses que seriam priorizados pelo poder local residiriam nas reivindicações dos setores populares. Um detalhe importante, destacado por Souza (op. cit.), é justamente o fato de que havia uma evidente sintonia entre as

propostas apresentadas pelas administrações petistas que emergem neste cenário, detectadas a partir de eixos principais, como participação popular, combinação de formas institucionais de luta com lutas marcadamente sociais, presença popular nas decisões econômicas e políticas, apropriação do modo de funcionamento das instâncias burocráticas do poder, etc. No entanto, havia também uma contradição na medida em que alguns governos locais insistiam no formato de conselhos como embriões de duplo poder enquanto o partido, nacionalmente, começava a cogitar a possibilidade de tornar esta questão mais flexível, saindo de uma perspectiva de pura contradição e conflito com o institucional para uma perspectiva de conformação e conciliação com o institucional. Como tentaremos atestar mais a frente deste trabalho, essa é uma questão que ganhará contornos mais nítidos em um momento posterior.

A conformação e conciliação com o institucional apresentavam como um de seus elementos a utilização de canais de participação popular como forma de mediação da relação entre setores da população e o governo. No contexto de Fortaleza, em específico, a concepção mais radicalizada de duplo poder implicou alguns resultados imediatos, tais como a definição de prioridades e a pressão popular na Câmara Municipal para a aprovação das propostas de governo baseadas na participação popular, elemento imprescindível para o desenvolvimento das políticas que seriam implementadas, consideradas as dificuldades de relacionamento entre gestão e legislativo, pois não havia uma bancada petista, mas o apoio de setores do PSB. Em alguma medida, o próprio governo petista acabou tendo respingos da participação popular, como a pressão proveniente das mobilizações sociais geradas pela proposta de conselhos populares apresentada durante a campanha que, de um modo ou de outro, engendraram um considerável grau de expectativas acerca da resolução dos problemas sociais.

Não obstante as expectativas e mobilizações, o governo Fontenele buscou tratar a questão como indicara as diretrizes gerais do PRC, apoiando ocupações e greves e evitando um processo de criminalização das ações dos movimentos sociais³². Obviamente, esta conduta implicou em um crescimento das ações grevistas, que comprometiam a oferta de serviços coletivos, como o transporte público (Ponte Júnior, op. cit.). A agitação política estimulada pela gestão Fontenele encontraria limites na medida em que ia se desgastando com a não resolução das demandas apresentadas pelos movimentos populares, principalmente entre setores que estavam distantes do seu agrupamento político (Souza, op. cit.).

³² Alguns dados indicam que as desapropriações de áreas em decorrência de interesse social envolveram cerca de 60 mil pessoas, sendo 40 ocupações em áreas públicas e 24 em terrenos particulares; além disso, houve apoio a grevistas e assembleias populares (Fontenele, op. cit.).

Com relação à discussão orçamentária através dos conselhos populares, previstos em campanha e nas diretrizes gerais de PT e PRC, ela não foi consolidada. Segundo Souza (op. cit.), os fatores explicativos da ausência da discussão pública acerca do orçamento municipal residiriam na inexistência de uma organização precedente da população, bem como nas reservas petistas concernentes à conservação da autonomia dos movimentos sociais. Somado a isto, tem-se o fato de que havia maior inserção do PC do B nos movimentos populares de bairros, criando obstáculos às proposições dos conselhos populares, pois estes poderiam diminuir o grau de influência e espaço político do referido partido.

Apesar do quadro mencionado, algumas iniciativas foram desenvolvidas, como a tentativa de criação de um conselho comunitário de saúde, posteriormente repensado para um conselho gestor com a participação de funcionários do setor e da população; a criação de um conselho de educação que envolvia as áreas da cidade onde os professores estavam organizados; além da gestão do Frigorífico de Fortaleza (Frifort). Esta experiência, em especial, talvez tenha sido uma das mais impactantes dentre as propostas participativas, com a elaboração conjunta de planos de trabalho, reuniões envolvendo funcionários, população e clientes (Souza, op. cit.).

No geral, as práticas de participação popular foram ampliadas (conselhos de transportes e meio ambiente), principalmente os conselhos de caráter institucional e setoriais, cujo caráter predominante foi o consultivo, minimizando partes das diretrizes que assinalavam a necessidade da efetivação da participação popular através da deliberação. A escolha política pela consulta pode ser explicada, em termos, pelos fatores que condicionavam a luta social naquele período, tais como a centralização política e administrativa que seria contestada de modo mais incisivo a partir da Constituinte de 1988. A centralização de recursos, associada à própria crise econômica deixava as administrações municipais do período em situação muito vulnerável. As intervenções no espaço urbano, como abastecimento de água, acesso a rede de esgoto e habitação, estavam sob a competência das esferas estadual e federal, o que implicava numa considerável dependência política e econômica dos entes federativos (Souza, op. cit.; Santos Filho, 1996).

O conjunto de fatores que dificultavam o avanço das lutas sociais durante a gestão Fontenele, como as crescentes greves, a falta de recursos orçamentários, os embates no interior do próprio PT local, a concorrência entre secretarias municipais, entre outros, não impediram integralmente algumas ações da gestão. A diretriz inversão de prioridades, guardadas as limitações financeiras, alcançou um

determinado resultado com o direcionamento de parte das políticas sociais para as regiões periféricas da cidade ³³.

Assim como em Diadema, mas com outros matizes, a gestão petista de Fortaleza construiu sua ação político-administrativa em um ambiente marcado pelo conflito interno, com a diferença de que no caso de Fortaleza a gestão procurou desenvolver uma postura mais próxima das diretrizes iniciais da campanha, preservando ao longo do mandato as posições do próprio PRO no governo. Tal fato incomodava sobremaneira o PT, pois afrontava a autoridade e unidade partidária, como nos casos de afastamento dos quadros mais identificados com o partido.

Para os petistas, o governo de Fortaleza tinha sido eleito com o compromisso de aprofundar as conquistas populares e contribuir com organização popular autônoma. Segundo boletim da época, as propostas de campanha envolvendo os conselhos populares haviam atingido um nível meramente “parcial” e a situação era de “abandono completo da linha de auto-organização do povo”, sobrando ao PT um papel marginal nas formulações de políticas, seguido de uma *“trajetória de insolvência das instâncias e conseqüente desnorreamento diante da ofensiva dos patrões e do governo contra a população fortalezense”* ³⁴.

A preocupação posta versa sobre a hegemonia do grupo PRO e a subordinação petista aos interesses do grupo de Fontenele. Além disso, o esvaziamento dos conselhos populares deliberativos sobre o orçamento também são objeto de considerações

Tomando a prefeitura como ponto de apoio para a mobilização e organização do povo por recursos para a cidade e a alteração radical da política orçamentária municipal, o PT pode e deve lançar-se com todas as forças na construção de Conselhos Populares na cidade, contra a representação local e estadual da Aliança Democrática, bem como contra o próprio governo federal ³⁵.

A resolução desta difícil equação passaria, em seus pressupostos básicos, pelo enfrentamento das pressões exercidas e impostas pelo governo federal e estadual, os apetites do capital e a retomada da dianteira, por parte do PT, na prefeitura de

³³ As políticas mais relevantes teriam sido os programas de ocupação do solo urbano, construção de casas em mutirão, geração de renda, ampliação e recuperação da frota de ônibus (Fernandes; Barreira, 1991 *apud* Souza, op. cit.).

³⁴ *Contribuição necessária sobre a crise no PT e na cidade de Fortaleza*. In: Boletim O Trabalho: A situação política e o PT após as eleições de 15 de novembro. s/d.

³⁵ Idem.

Fortaleza. Os primeiros objetivos citados demandariam de uma organização popular, que poderia ser construída a partir dos conselhos populares; o último, neste caso, sobre os embates com o PRO, caberiam a uma ação providencial da direção petista.

Esta ação viria a acontecer em abril de 1988, quando o diretório regional decide pela expulsão de Fontenele do PT e mais 20 filiados ligados a ela. O ensejo para a expulsão teria sido o resultado das disputas prévias para os candidatos a prefeito e vereadores da eleição municipal que se seguiria. O candidato ligado ao PRO (Dalton Rosano) não se submeteu ao protocolo de intenções que sugeria uma ampla aliança política e o não enfrentamento direto do governo do PMDB. Antes das prévias, as filiações do PRO foram sendo impugnadas, causando revolta em seus adeptos ³⁶.

No campo popular, além de sofrer a concorrência do PC do B para a construção de sua ação política de organização das camadas populares, o PT também teria outro forte oponente, qual seja, o governo do estado do Ceará. Com a intenção de angariar apoio entre os segmentos populares e, ao mesmo tempo, diminuir o raio de ação do governo de Fontenele, o governo estadual chegou a criar grupos de lideranças nos bairros populares que faziam a mediação entre movimentos locais e governo do estado ³⁷.

Ao fim, o governo de Fontenele em Fortaleza expressava as diretrizes gerais do PT, mas com continuidades referentes às formulações iniciais do PRC, pontuando uma postura dual, em alguns momentos, que fora justamente a reprodução de práticas programáticas e governativas, mais próximas, posteriormente, dos anseios do petismo. O exercício do mandato imperativo, assim como em Diadema, não alcançou os resultados esperados pelo partido, seja no campo moderado ou no campo mais à esquerda. A ausência de planos mais claros, por parte do PT, garantiu brechas para a experimentação do programa do PRC, em alguma medida. Pode-se afirmar, por ora, que a participação popular baseada nos conselhos populares encontrara dificuldades, que eram desde a concorrência do PC do B no campo popular, as investidas do governo estadual na cooptação de lideranças, bem como a própria crise vivenciada pelos municípios brasileiros. Diante do exposto, ganha terreno os formatos de participação setoriais institucionalizados, com caráter meramente consultivo e desprovidos de elementos deliberativos, outrossim, esvaziados das pretensões que deveriam levar ao conflito com o institucional. Assim, portanto, destacar-se-iam formas

³⁶ André Accorsi, *Fortaleza: a expulsão de Maria Luiza*. In: Boletim O Trabalho: Diretas não decola. E agora? nº 13, maio de 1988.

³⁷ O governador do estado era Tasso Jereissati, que comandou o estado do Ceará entre os anos de 1987 e 1990, pelo PMDB. Em 1994 fora eleito para outro mandato, desta vez pelo PSDB, e reeleito em 1998. Após o mandato, em 2002, se tornou senador.

conciliatórias com os poderes estabelecidos, ensejando elementos participativos que levassem em conta a mediação entre governo e a chamada sociedade civil.

O ano de 1988 marcou a vitória eleitoral petista em diversas cidades pelo Brasil, dentre elas algumas capitais, como São Paulo, Porto Alegre e Vitória, além de cidades também importantes, no caso de Campinas e Santos. A cidade de São Paulo reunia ingredientes que tornavam a eleição petista repleta de expectativas e receios partidários, dadas as dimensões e a envergadura da administração de uma cidade com o porte geográfico, financeiro-industrial e político, dentro do contexto brasileiro e latino-americano, como se encontra na capital do estado de São Paulo. O partido se preparava para ser o responsável pelo terceiro maior orçamento público do país, ao mesmo tempo, contava com alguns parâmetros discutidos internamente ao partido que deveriam nortear o trato administrativo do orçamento. Um desses parâmetros políticos foi a definição de determinados pontos dentro do 5º Encontro Nacional, realizado um ano antes das eleições de 1988.

De modo semelhante ao que ocorrera nas gestões analisadas anteriormente, o caso paulistano também ressentiu de uma formulação prévia mais precisa acerca da conduta partidária, das políticas a serem desenvolvidas e os meios utilizados para estabelecer o contato almejado com os movimentos populares. Podemos ressaltar, inclusive, que o quadro de lutas na cidade de São Paulo não possuía a mesma situação de aproximação entre PT, movimento sindical e popular, considerando-se que a referida aproximação se fazia sentir de modo mais incisivo no ABCD paulista, região altamente industrializada e berço do novo sindicalismo.

Como a definição de um programa de governo ainda estava incipiente, o partido procurava reproduzir, em princípio, as recomendações tiradas no 5º Encontro Nacional, que estabelecia, dentre outras coisas, o papel das administrações locais como um esforço mais geral dentro de um objetivo de caráter amplo, que seria o acúmulo de forças, visando o a vitória eleitoral para o governo central ³⁸.

Dentro desta estratégia de acúmulo de forças, o enfrentamento das classes dominantes e sua hegemonia, passariam, segundo o PT, por algumas metas, tais como a fixação do perfil político do partido como sendo socialista, representado por

³⁸ Como consta nas *Resoluções do V Encontro Nacional do PT (1987)*: “[...] Assim, embora exista um potencial, em princípio, um potencial político-eleitoral a nosso favor, verificado inclusive nas pesquisas, o desempenho do PT nas eleições dependerá, em grande medida, da marcha da disputa política global na sociedade, além das suas posições e propostas em nível local. Nestas circunstâncias, a politização, desde já, da campanha eleitoral nos municípios, ligando-a com a luta política geral, é uma necessidade inclusive eleitoral, visando capitalizar eleitoralmente nosso papel na cena política nacional. E, vice-versa, a despolitização e a estrita municipalização das eleições favorecem os candidatos vinculados à Nova República e ao conservadorismo”. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

um “programa alternativo” de governo para o país; pelo enraizamento do petismo nas esferas locais; no avanço nas conquistas democráticas, econômico-sociais e de políticas públicas no âmbito de cada cidade; avançar nos espaços institucionais; ampliar a organização do partido e seu número de filiados e, finalmente, pela criação de mecanismos e canais de controle, de fiscalização e de participação popular nas decisões das administrações municipais ³⁹.

A construção da proposta petista de governo da cidade de São Paulo foi antecedida por disputas prévias entre forças oponentes, as quais estavam representadas por Plínio de Arruda Sampaio e Luiza Erundina. Plínio detinha o apoio da corrente majoritária, a Articulação, e estava mais propenso a alianças moderadas, enquanto Luiza Erundina encarnava, por assim dizer, a “trajetória anterior de lutas”, de “auto-organização do povo contra a Nova República, Sarney e companhia”, como consta em boletim partidário ⁴⁰. Portanto, a candidatura que sai vencedora, de Luiza Erundina, possuía uma postura mais radical e que foi respaldada pela maior parte do diretório municipal e movimentos sociais ⁴¹.

As propostas de governo para a cidade de São Paulo estavam contempladas com a ideia força, presente nas diretrizes gerais do partido, de uma ênfase na participação popular baseada nos conselhos populares, que seriam deliberativos e fundamentais para o acúmulo de forças em direção ao socialismo. Além disso, o partido teria um papel de extrema relevância na definição do programa de governo e nas formas de relacionamento entre instâncias partidárias e governo (Souza, op. cit.).

A plataforma de governo do PT para a cidade de São Paulo, naquele momento, apresentava os movimentos populares como sujeitos instituintes dos conselhos populares, que deveriam submeter à administração e todos os órgãos municipais ao controle e fiscalização dos organismos de base e representativos dos trabalhadores, surgidos da própria luta destes trabalhadores, ensejando a organização popular autônoma e o enfrentamento dos imperativos do capitalismo (Sánchez, 1997). Todavia, a correlação de forças presentes naquela conjuntura tornava a luta social ainda mais complexa, com uma situação muito desfavorável na Câmara Municipal (sem maioria petista) e o prenúncio de divergências na base de governo concernentes à distribuição de cargos para o primeiro escalão de governo, envolvendo a Articulação, que reivindicava a ocupação de postos governativos segundo a proporcionalidade da fração no interior do partido. Em princípio, o governo buscara alocar integrantes

³⁹ Idem.

⁴⁰ *São Paulo: Plínio ou Erundina?* In: Boletim O Trabalho: Diretas não decola. E agora? nº 13, maio de 1988.

⁴¹ Luiza Erundina, prefeita de São Paulo entre os anos de 1989 e 1993, pelo PT. Atualmente é deputada federal pelo PSB. Antes de assumir a prefeitura foi vereadora e deputada estadual.

apoiadores da campanha de Erundina em parte considerável dos cargos fundamentais da administração petista (Couto, 1995).

Não obstante tais dificuldades, o governo Erundina ainda teria contradições importantes para reflexão, como o atendimento das dramáticas e urgentes demandas sociais, sem perder o poder final de decisão, nem sufocar os movimentos reivindicatórios, ao passo de ter que administrar uma máquina burocrática deteriorada com um orçamento já comprometido de forma demasiada. Prestes a iniciar o trabalho de gestão, algumas propostas foram realizadas, como a regionalização orçamentária acompanhada da definição de prioridades através de “plenárias populares” e a participação dos conselhos populares no governo e de modo autônomo ⁴².

Diante das vicissitudes da situação concreta, a administração petista elabora um plano de emergência cujo objetivo prioritário era o de garantir um início de gestão com os serviços públicos minimamente em funcionamento (Pinheiro, 1998). Após uma fase inicial de reestruturação de algumas funções, a gestão torna público seu plano de governo, reafirmando as propostas de campanha eleitoral, com uma tonalidade genérica de princípios, exposta na apresentação da organização popular através da participação popular, inversão de prioridades, uma política tributária progressiva, dentre outras.

Os rumos que a administração Erundina tomava colocavam o partido em uma situação apreensiva, pois a indefinição de ações políticas mais interligadas ao partido militante como um todo, além das críticas referentes ao suposto privilegiamento do plano local em detrimento do plano nacional e da campanha de Lula, deixaram Erundina em uma situação desconfortável. As instâncias municipal e nacional pressionam a gestão de modo que, em determinado momento, Erundina chega a declarar que o mandato imperativo encontraria obstáculos no fato de que a origem e legitimidade do mandato pertenceriam à população como um todo, não ao partido, exclusivamente. Esta nova postura, sugestionada por Erundina, poderia implicar em transformações importantes em sua perspectiva ideológica e política (Souza, op. cit.).

Ao término do mandato, a avaliação petista sobre a experiência de São Paulo foi a de que a proposta de participação popular tenha sido seu maior malogro. Ainda segundo a avaliação, não fora construída ao longo da gestão uma relação adequada entre aqueles que militavam no partido, os movimentos sociais e a própria gestão, cada qual orientados por uma perspectiva distinta, o que acarretaria na incompreensão das funções e da importância da participação popular em servir de instrumento para a conscientização e organização das lutas populares. A participação

⁴² “As lutas dão outra qualidade à campanha”. Entrevista com Luiza Erundina. In: O Trabalho: Todos juntos! Fora Sarney! Chega de pagar a dívida. Novembro de 1988.

popular também não havia passado por um processo de regulamentação que garantisse sua inserção nas discussões sobre o caráter dos equipamentos e serviços municipais, o esvaziamento dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP's), todos estes fatores seriam apontados como estruturantes da derrocada da política de participação popular do governo Erundina. Entretanto, admitia-se, naquele contexto, a ausência de uma concepção mais cristalizada de conselhos populares e a observação autocrítica de uma noção de participação popular menos "voluntariosa", como a que estaria expressa na campanha, quando se compreendia os conselhos populares como um evento surgido da espontaneidade das massas ⁴³.

Esta reavaliação do papel e da competência petista em tornar viável a proposta dos conselhos populares levaria, sem dúvida, às reformulações de sua postura com relação à sua concepção de participação popular. Embora não se admitisse, a ausência de uma diretriz mais consistente poderia comprometer a própria legitimidade das ações do partido no governo, uma vez que parte considerável da aceitação do PT estava associada à ideia de participação popular e democratização do Estado. Todavia, evitava-se cogitar a possibilidade de indução da participação via Estado, pois poderia comprometer o funcionamento autônomo dos conselhos populares. Fato que foi reavaliado e revelou-se importante para a execução de parcela da proposta, sobretudo nas iniciativas setoriais, com algum grau de indução e institucionalidade.

No caso paulistano, uma tentativa importante de descentralização e institucionalização da participação popular ocorreu através das Administrações Regionais (AR's). Juntamente às administrações foram criados os Núcleos Regionais de Planejamento, a subdivisão do território em microrregiões e as discussões públicas acerca do orçamento em plenárias e audiências. Em seu início, o processo de descentralização estava articulado a uma proposta mais abrangente de Reforma Administrativa, na qual a participação popular teria papel fundamental na deliberação sobre recursos, através de procedimentos mais simplificados na administração pública. No entanto, esta reforma encontrara dificuldades para sua discussão na Câmara, pois os vereadores poderiam ter seus tradicionais interesses contrapostos no caso de uma eventual aprovação (Pinheiro, op.cit.).

Um elemento importante que estruturou todo este processo foi, justamente, o desencontro entre o setorial e o local, na medida em que a descentralização caminhava em um sentido divergente das áreas setoriais, como habitação e desenvolvimento urbano, que articulavam a participação de segmentos importantes em termos de engajamento político. Assim sendo, a gestão tratou de dismantelar os

⁴³ *Resoluções do 7º Encontro Municipal do PT da cidade de São Paulo*, conforme citado por Souza (op. cit.).

NRP's, pois poderiam comprometer a unidade do governo. Segundo Paul Singer, Secretário Municipal de Planejamento

[...] Os membros dos núcleos regionais de planejamento realizavam reuniões de troca de experiências e avaliação de seu trabalho e acabaram de transformando em grupo de pressão a favor da descentralização, entrando em contradição com os secretários de quem eram os delegados junto às administrações regionais. [...] A dissolução dos núcleos não foi motivada por divergência quanto à descentralização, mas pela participação aberta e radicalizada de seus integrantes, unidos em bloco em uma luta política que ameaçava a unidade do governo (Singer, 1996, p. 109).

As improvisações político-administrativas trouxeram algumas implicações que reforçariam os conflitos internos e o latente esvaziamento das iniciativas que associavam participação popular e processo de descentralização, colocando em um primeiro plano as propostas de participação setoriais. Finalmente, a tentativa de descentralização acabou por não se tornar uma prioridade do governo Luiza Erundina⁴⁴. Ainda segundo relato de Félix Sánchez, integrante do governo Erundina, os trabalhos da SERA (Secretaria Extraordinária da Reforma Administrativa) refletiriam

[...] o próprio tom que o governo Luiza Erundina tinha dado à sua abordagem em relação à participação popular [que] era a ideia de audiência pública, ou seja, uma visão muito mais recuada do que a proposta de OP que inseria a participação popular na gestão das políticas públicas, na elaboração, no debate e na execução e fiscalização da execução dos serviços públicos. Isso era até uma proposta mais avançada, mas essa não foi a proposta que vingou na reforma administrativa, foi uma proposta que se limitava à audiências públicas. Você prestar contas, acolhia sugestões, mas audiência é isso, você vai para ouvir não vai pra deliberar. Era um ponto [a deliberação] em que o OP, na matriz de Porto Alegre, era uma proposta mais avançada porque a gente discutia desde arrecadação até o próprio investimento da prefeitura, e isso submetido à deliberação com os vizinhos⁴⁵.

⁴⁴ Os Núcleos Regionais de Planejamento chegariam ao fim de suas atividades em junho de 1990.

⁴⁵ Entrevista dada ao autor, concedida por Félix Ruiz Sanchez, coordenador das políticas de participação popular nos governos de Luiza Erundina (1989/1992) e Marta Suplicy (2000/2004), na cidade de São Paulo. Atualmente, militante do PSOL e assessor especial para participação popular no gabinete civil da Presidência da República do Paraguai, governo de Fernando Lugo.

Uma das poucas experiências de participação popular que manteve um determinado grau de proximidade com a concepção “conselhistas” foi àquela envolvida com os conselhos de saúde, uma vez que possuía um funcionamento e organização que antecederiam a gestão petista. Até o final da década de 80, mais de 50 conselhos estavam em funcionamento na cidade de São Paulo (Souza, op.cit.).

Posteriormente, após a mobilização do próprio movimento, este passara a integrar a estrutura de governo, alcançando um *status* institucional, reforçado pela determinação da Constituição de 1988. Do mesmo modo, o conselho de educação também obteve uma indução que proporcionou sua atração para o campo da participação institucional. Os movimentos por habitação, por seu turno, tinham um caráter heterogêneo, com objetivos e demandas muitas vezes divergentes. Sua articulação em contato com o poder político da gestão ocorrera mediante as experiências de Fóruns de Habitação, que apresentaram diversos contratemplos como a diversidade e divergência na capacidade de disputa; os critérios de participação que privilegiariam os setores mais organizados e de maior abrangência; uma recorrência confusa a outras áreas para reivindicação, contestando a própria legitimidade do fórum e o fato de a gestão não priorizar o funcionamento do fórum como canal de participação deliberativo (Maricato, 1997 *apud* Souza, op. cit.).

Os conselhos populares seriam condicionados aos aspectos formais da legislação, estimulados, em alguma medida, pela própria propositura da Constituição de 1988, pré-existente, portanto. No limite, o critério de autonomia e representatividade dos movimentos populares na criação e funcionamento dos conselhos populares acabou sendo contestado mediante as improvisações e percalços da luta social concreta. Novamente, o que se desprende da experiência petista foi a existência de uma luta popular fragmentada, setorial, na qual o conjunto de trabalhadores reivindicariam suas demandas específicas junto a setores burocráticos desarticulados, muito embora se constate, também, a permanência de algum grau de inversão de prioridades. O que se delineia, em suma, é um panorama que acena para um conjunto de transformações programáticas que impactariam o modo como o partido tratava a questão da participação popular, mas não somente. O conflito de classes seria substituído, gradativamente, pela concepção de pacto social e alargamento do espectro social que poderia ser objeto dos projetos petistas ⁴⁶.

⁴⁶ Segundo as impressões textuais de Paul Singer: “A grande lição que me ficou da experiência do primeiro governo de esquerda da maior cidade do país foi a de que a participação popular só pode significar participação de todas as classes em foros representativos de negociação de interesses contrapostos. Este tipo de participação popular foi impulsionado pela administração petista não só de São Paulo, como também de Porto Alegre e de Vitória e provavelmente de outras cidades. [...] A classe dominante, por estar fora do Conselho Popular, seria poupada das

Em entrevista, Sanchez afirma que foi “a partir de Santo André e a partir exatamente da capacidade de responder às insuficiências da experiência que a esquerda havia conseguido, de alguma forma, gestar em Fortaleza”, que se condensou uma das vertentes de participação popular que mais se fortaleceu em São Paulo. Esta vertente teria como um de seus principais formuladores o ex-prefeito Celso Daniel⁴⁷.

Daniel reconhece a ambiguidade da noção de conselhos populares, que ora é entendido como órgão dos movimentos sociais, ora como instrumento do Estado. Para o autor e militante, os conselhos devem “ser criados a partir de decisões do governo local, como parte de seu projeto político, na qualidade de canais que permitam expressar a participação popular independente”⁴⁸. Vale ressaltar, os conselhos não devem ser confundidos com algo como “conselhos operários (sovietes), de natureza bem distinta”. No caso proposto, o conselho poderia até mesmo incluir setores do poder econômico. O maior trunfo, dos conselhos, seria o de que constituiriam espaços para a administração de conflitos a partir da sociedade, e não a partir do Estado. Todavia, Daniel ressalta que a participação deveria ter um caráter não somente deliberativo (como queriam os “conselhistas”), mas principalmente consultivo⁴⁹.

O ponto de vista de Daniel, datado do início de 1988, já sinalizara algumas mudanças que, segundo sua perspectiva, deveriam prevalecer nas formulações petistas. Fazem-se perceptíveis determinados pontos que viriam a ser incorporados nas gestões que atuaram naquele momento, que podem ser entendidos como inseridos em uma fase de transição no paradigma petista. Antes autônomos, os canais de participação deveriam partir da iniciativa daquele que conduz as políticas de Estado, indutor da participação popular. Em segundo lugar, tais conselhos deveriam abandonar por completo os fundamentos políticos e ideológicos que os ligariam a uma tradição disruptiva, para em seguida assumirem um papel de complementaridade ao sistema representativo. O conflito com o institucional já não encontraria espaço político nos tempos que se inaugurariam, cabendo ao partido avançar em formatos que conciliassem as lutas sociais com os espaços legalmente constituídos. Ao Estado,

pressões que a carência da maioria legitimamente desencadeia. O que limitaria o âmbito da redistribuição de renda, meta da inversão de prioridades, aos recursos públicos já disponíveis, reconhecidamente insuficientes para atender as necessidades básicas dos moradores de todas as classes” (Paul Singer, op. cit., p. 243-244). Em outro trecho, se afirma que “o propósito de governar para todos, sem excluir os setores social e economicamente privilegiados, não implicava em renunciar à inversão de prioridades, mas pelo contrário em criar as precondições mínimas de sua realização” (Paul Singer, op. cit., p. 242).

⁴⁷ Entrevista concedida por Félix Ruiz Sanchez (op.cit.).

⁴⁸ Celso Daniel, *Como viabilizar a participação popular no governo municipal*. In: Revista Teoria e Debate, 29/03/1988.

⁴⁹ Idem.

portanto, também competiria a inserção dos movimentos populares no campo gravitacional da legalidade e da saída mediada para os conflitos relacionados à disputa pela renda da cidade. Como apontado anteriormente, o relato de Daniel converge com a mesma posição externalizada pelo Secretário de Planejamento Paul Singer.

As intervenções teóricas dos militantes do período procuravam enfatizar a necessidade de uma reformulação da questão, dadas as vicissitudes do período. Para Azevedo, havia uma grande dificuldade no que tange ao elemento organizativo, de autonomia e relação com os governos. Este militante chega a citar, como exemplo, o caso de Fortaleza, onde a equipe técnica da gestão afirmara que a administração não seria responsável pela criação de conselhos, pois estes deveriam partir dos movimentos populares organizados de forma autônoma. No entanto, segundo Azevedo, a vitória petista em Fortaleza representou mais uma situação na qual havia mais uma insatisfação popular do que propriamente um “acúmulo de forças”. Em linhas gerais, o movimento popular em Fortaleza era considerado bastante fraco ⁵⁰.

Outros militantes enfatizam essa preocupação em torno da questão organizativa e de autonomia. Vacarezza apresenta o socialismo como o grande objetivo a ser perseguido pelo PT, tendo como espaço privilegiado para esta ação o espaço urbano local. Ao nível local, os petistas precisariam desenvolver a inversão de prioridades, abrir o governo à participação popular e submeter o grande empresariado monopolista. Os governos petistas teriam dois objetivos principais: elevar a qualidade de vida e o nível de organização das massas, através da participação popular orientada pelos governos municipais ⁵¹. Neste mesmo artigo, Luiz Dulci reitera que o momento histórico pelo qual passa o partido não pode ter como referência uma cultura política de “desconfiança do institucional” ⁵². Segundo Dulci, o partido já estaria preparado e deve colocar como prioridade a disputa da gestão do aparelho de Estado com as classes dominantes. Tal prioridade se coloca pela necessidade histórica de construção de uma hegemonia política, cultural e moral das classes populares. Em outras palavras, Dulci postula que o PT deve disputar sobre o “caráter e a gestão do aparelho de Estado”, tarefa essencial para a afirmação de uma alternativa socialista para o país.

⁵⁰ Ricardo Azevedo, *Os conselhos populares e a administração petista: uma varinha de condão?*. In: Revista Teoria e Debate, 04/09/1988.

⁵¹ Cândido Vacarezza, *Quebrar o status quo e eleger Lula*. In: Debate: A administração petista na estratégia socialista. Revista Teoria e Debate, nº 6, abril/maio/junho/1989.

⁵² Luiz Dulci, *Conselho Popular: o sujeito subversivo*. In: Debate: A administração petista na estratégia socialista. Revista Teoria e Debate, nº 6, abril/maio/junho/1989.

A disputa pelo caráter e gestão do Estado tem como objetivo, para Dulci, negar que a “burguesia tenha a propriedade absoluta do Estado”, não obstante essa luta ser travada nos próprios limites do Estado classista. Uma das formas de promoção desta luta dar-se-ia através da ocupação de espaços de participação popular, como os Conselhos Populares, uma espécie de “sujeito subversivo”⁵³. Ao fim deste artigo, Vacarezza revela um outro objetivo do partido, que ele denomina “tarefa”: a eleição de Lula.

O período que vai do processo de sua fundação até a realização do 5º Encontro Nacional, em 1987, é o momento em que o marxismo em suas vertentes leninista e gramsciana, ao menos no plano discursivo, consegue ter uma determinada preponderância no interior do partido, muito embora as indefinições pudessem apontar num sentido diverso daquele. Essa influência do marxismo demonstrar-se-ia de forma relevante nas formulações sobre as eleições municipais de 1988, entendidas até então como uma possibilidade de *acúmulo de forças*, diante da *hegemonia* exercida pelas classes dominantes. (Costa, 1998).

Nesta fase, parte dos dirigentes petistas procura basear suas intervenções, as discussões partidárias, formulações e proposições de luta política no pensador italiano Antonio Gramsci. Como veremos mais adiante, este discurso perderia terreno no campo das ideias para outras fontes teóricas. Por ora, lembremos das análises apresentadas, por exemplo, por Marcos Rolim. O dirigente petista afirma que a situação vivida naquele período poderia ser discernida pelo partido através do instrumental teórico gramsciano de “guerra de posição”, uma vez que o quadro sócio-histórico não permitiria mais o “assalto ao poder”. Caberia, a partir de então, um movimento que pressupõe um *“acúmulo político, ideológico e cultural de longo prazo, no interior do qual se desenvolve um trabalho de cerco político. O objetivo é criar uma ‘contra-hegemonia’ e soldar um ‘bloco histórico’ capaz de realizar e sustentar a revolução”*⁵⁴.

No entanto, a tarefa de desenvolvimento da chamada contra-hegemonia teria obstáculos poderosos numa formação social como a brasileira, em decorrência do modo de desenvolvimento do capitalismo em nossas terras. Pela via “passiva” teríamos reunido uma composição de interesses entre as frações emergentes da burguesia industrial e a aristocracia latifundiária, com forte dependência das políticas traçadas pelo Estado e com a tradição de permanente exclusão política das massas⁵⁵.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Marcos Rolim, *O futuro como referencial*. In: Debate: A administração petista na estratégia socialista. Revista Teoria e Debate, nº 6, abril/maio/junho/1989.

⁵⁵ Idem.

A exclusão das massas ensejaria uma forte despolitização, que contaminaria os movimentos populares. No entanto, como atesta Rolim, a grande massa desorganizada também seria menos facilmente controlada, o que explicaria o grau de espontaneidade presente nas lutas populares. Embora o PT se apresente como agente aglutinador e organizador das lutas sociais pós-1980, o fato é que as massas de filiados apresentariam uma adesão não-orgânica, superficial com o partido.

Uma adesão superficial poderia implicar em problemas políticos numa eventual reação das classes dominantes sobre uma ação político-administrativa do partido. Portanto, como assegura Rolim, um traço fundamental das administrações democrático-populares deverá ser a conscientização das massas e sua capacidade de organização autônoma, de modo a estarem preparados para um conflito político. Rolim afirma, ainda, que o PT estaria passando de uma fase “política intra-ulterina” (marcada pela necessidade de um partido político e por lutas economicistas) para uma fase “política extra-ulterina” ou “estatal” (capaz de fundar um novo Estado, dirigir a toda sociedade com um projeto global que denuncia o Estado vigente) ⁵⁶.

A questão da institucionalidade é reavaliada pelo PT e seu crescimento no plano eleitoral torna-se um dos principais objetivos do partido. O discurso combativo, centrado na problemática de classe começa a se deslocar para um segmento mais amplo, centrado nas questões de participação política e cidadania (Keck, 1991). O PT vence as eleições municipais de 1988 em importantes cidades do país, como São Paulo, Porto Alegre e Vitória devido a fatores tais como o fracasso político e econômico do governo Sarney, a repressão ao movimento grevista dos trabalhadores da Companhia Siderúrgica Nacional e a ampliação de seu eleitorado, que teria percebido o PT enquanto uma alternativa política frente aos segmentos tradicionais da política brasileira.

Com as vitórias eleitorais obtidas, o partido resolve aprofundar a idéia, presente em seu 5º Encontro Nacional (1987), da necessidade de construção de duas frentes de alianças: a *frente única classista*, constituída por forças do movimento operário e popular e do movimento sindical; e a *frente democrática popular*, que agregaria outros setores sociais com interesses contraditórios em relação às classes dominantes, inclusive frações da própria burguesia (Lagoa, 2004). O objetivo proeminente do partido residiria na implantação de um governo democrático e popular, nacionalmente, associado ao avanço institucional.

Ao final da década de 1980, fica mais evidente o malogro da proposta baseada na ideia de conselhos populares. Segundo Sanchez, este malogro era referente à

⁵⁶ Ibidem.

aposta realizada sobre a capacidade autônoma dos movimentos populares de constituição de organismos de participação externa e direta nas decisões de governo. O autor apresenta alguns fatores que contribuíram para este quadro, como o avanço do projeto político e econômico neoliberal; a derrota eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva (1989); a mudança dos padrões de organização e de estruturação dos movimentos em função da passagem de uma situação de externalidade em relação ao Estado e seus aparelhos para uma situação de maior proximidade e capacidade de negociação e de pressão; finalmente, a falta de um programa definido, anterior à instalação de governo, que situasse estrategicamente a ação das administrações em sua relação com os movimentos sociais (Sanchez, 1997).

8. Orçamento Participativo: ampliação da cidadania e instrumento gerencial

O processo de ampliação do conjunto de alianças políticas que o PT se dispõe a realizar se desenvolve concomitantemente ao avanço institucional do partido, bem como no momento em que as metamorfoses sobre a “noção de ruptura”, existente no partido, ficam mais claras. Como já fora exposto, esta noção de ruptura ligava-se, também, à concepção de participação baseada nos conselhos populares, móbil da construção de uma “soberania popular autêntica” e da confrontação direta com o sistema representativo. Aos poucos, ganha relevância a perspectiva de estímulo à criação e democratização de novas esferas públicas de participação política e afirmação da cidadania, bandeiras fundamentais do ideário liberal. Conforme Przeworski, o dilema da participação institucional pode ser um agravante para a identidade classista, pois

Os líderes baseados na classe operária devem escolher entre um partido homogêneo em termos de apelo a uma classe, porém condenados a eterna derrota eleitoral, ou um partido que luta pelo sucesso eleitoral às custas de uma diluição de sua orientação de classe (Przeworski, 1989, p.125).

As transformações que emergem neste período “pós-88” levaram ao acirramento dos conflitos internos ao partido, principalmente entre os diretórios, o partido-militante e as administrações municipais. A existência de uma grande dificuldade em conciliar suas ações no nível institucional e os anseios do partido militante tornam-se evidentes.

No 6º Encontro Nacional (1989), as resoluções apresentam formulações como as recomendações feitas às administrações locais de que explorassem o confronto com outras esferas de governo, a construção e desenvolvimento de políticas voltadas para as necessidades mais urgentes da população e o estímulo e execução de políticas de participação popular nos governos municipais ⁵⁷. Aqui, aparecem referências que sinalizam a democracia e o exercício efetivo da cidadania como os elementos centrais de uma luta social que visa combater todas as formas de dominação (Sanchez, 1997).

Este novo período das formulações do PT continuam expressando, ainda que com menor força, a necessidade histórica de um acúmulo de forças para a construção do socialismo. Por outro lado, no entanto, esta discussão existirá *pari passu* às novas formulações “realistas” sobre a “democratização do poder local, inversão de prioridades administrativas e construção de canais de participação cidadã” (Costa, 1998, p.198). É neste contexto que o debate sobre os conselhos populares é deslocado pela idéia de *orçamento participativo* e a noção de um *modo petista de governar* ⁵⁸.

O modo petista de governar caracterizar-se-ia pela execução de políticas públicas, fomento à participação e democratização do poder local, baseada na interação com amplos setores, segmentos e classes sociais, almejando, assim, uma obtenção de consenso e legitimidade (Pinheiro, 1998; Bittar, 1992). Ao adentrar os anos 1990, o PT aprofunda sua inserção no âmbito do sistema representativo e se

⁵⁷ Segundo *Resolução do 6º Encontro Nacional (1989)*: “Contra o projeto das classes dominantes, o PT reafirma o seu caminho para resolver a crise do ponto de vista dos trabalhadores, que é a instauração de um governo democrático-popular, antiimperialista, antimonopolista, contra o pagamento da dívida externa, que realize a reforma agrária e que promova o desenvolvimento sobre novas bases, e no qual os trabalhadores detenham a hegemonia e possam avançar em direção ao socialismo”. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁵⁸ Embora o PT implemente o OP em gestões municipais em 1989, outras experiências com políticas participativas já haviam ocorrido no Brasil. São exemplos destas experiências: Piracicaba (SP) e Lages (SC) entre 1977 e 1982 e Fortaleza (CE) em 1986.

consolida enquanto “alternativa de governo”, diluindo aqueles elementos constitutivos de uma retórica de “enfrentamento global” dos problemas estruturais do capitalismo⁵⁹.

As análises petistas da conjuntura procuraram pensar o lugar das administrações na estratégia global do partido e o papel do orçamento participativo nas gestões locais. Os objetivos fundamentais do OP estariam circunscritos à “construção e ampliação da esfera pública, que neste período o PT não imagina como similar a estatal, e de democratização do Estado, não contrapondo-se ao sistema representativo como aparecia na idéia dos conselhos deliberativos” (Costa, 1998, p. 187).

A aplicação de políticas orçamentárias participativas nas gestões petistas segue sob uma conjuntura caracterizada, no início da década de 1990, pela desintegração do bloco de países socialistas do leste europeu e pelo surgimento de uma “crise” do pensamento socialista, além da derrota eleitoral de Lula na campanha presidencial de 1989 e da ofensiva das correntes neoliberais sobre a América Latina. Como produto deste quadro, tem-se internamente ao partido o avanço de correntes moderadas e reformadoras, impulsionadoras de rupturas com os paradigmas clássicos da esquerda.

A experiência de participação popular conhece um novo formato, que seria conhecido – no interior do PT, entre militantes diversos e setores da intelectualidade – por ser o mais exitoso dentre todas as outras propostas que a precederam. A experiência administrativa em questão é o Orçamento Participativo (OP) da cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul. Antes mesmo de avançar sobre os possíveis fatores que delimitam o OP de Porto Alegre como a experiência mais bem sucedida, cabe adiantar que a cidade possuía um forte movimento associativista, de longa data, que atuava desde a década de 1950 e alcançou os anos 1980 com a força expressiva da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Em 1984, a associação declarava que queria “intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação”, assim como “decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”⁶⁰.

A denominação orçamento participativo viria, ela própria, externamente ao PT. Seu nascedouro é a UAMPA, como consta em documentos da associação, ao tempo

⁵⁹ O PT deveria assumir a “*candidatura Lula convencido de que nas condições brasileiras atuais a luta institucional precisa ser assumida com espírito ofensivo e corajoso, abandonando-se qualquer tipo de preconceito que ainda sobreviva entre nós diante da ação eleitoral, através das vias legais, na disputa por hegemonia até mesmo no interior de um Estado controlado pela burguesia*”. Resolução do 6º Encontro Nacional (op.cit.), p. 399.

⁶⁰ Conforme citação de AVRITZER, L. *O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

em que o PT utilizava a mesma expressão reproduzida nacionalmente, o conhecido conselho popular (Genro & Souza, 1997). Além do componente associativo, a tradição participativa gaúcha também fora composta por grupos de base da Igreja Católica e os grupos de orientação marxista, sobretudo a Democracia Socialista (DS).

O PT gaúcho, em sua particularidade regional, procura se diferenciar das propostas de participação popular de PMDB e PDT, este último com fortes tradições na política local. O PT, por seu turno, procura demarcar sua proposta de ação e apresenta a participação popular como um instrumento eminentemente deliberativo, autônomo e de oposição ao poder de Estado, tendo como base social as associações de moradores. Assim como em outras cidades onde o PT se fazia presente, os conselhos populares apareciam como embriões de duplo poder e dentro de uma estratégia mais ampla de construção do socialismo (Souza, *op.cit.*).

A direção partidária era enfática no que se refere ao mandato imperativo, baseado na plataforma partidária de compromissos e propostas de campanha, que indicavam como propostas básicas a inversão de prioridades, o apoio às lutas organizadas do povo, fiscalização e controle popular sobre a prefeitura. Ficou decidido nas prévias do partido que a chapa que comporia a candidatura do PT a gestão de Porto Alegre teria os nomes de Olívio Dutra (prefeito, membro da Articulação) e Tarso Genro (vice-prefeito, então membro do PRC, que viria a formar a dissidência Nova Esquerda).

Apesar da composição de chapa que se dispunha a compartilhar as decisões políticas e das diferenças entre as frações petistas, a unidade partidária e de governo não se construiu sem percalços. Aconteceram embates que lembraram os casos de Fortaleza, Diadema e São Paulo, mas estes embates se revelaram de menor envergadura, bem como existiram elementos específicos do contexto do Rio Grande do Sul que tornaram possível o desenvolvimento da gestão sem o grau de atritos entre partido e governo que aconteceram em outras oportunidades petistas.

As frações petistas que tinham maior influência no Diretório Municipal eram a DS, a Articulação e a Nova Esquerda. Logo no início de mandato, ocorrera um contratempo entre as tendências, cujo aspecto central das divergências foi acerca do caráter da gestão, pois a DS defendia uma administração mais próxima dos movimentos sociais, privilegiando as relações que o poder municipal tinha com estes setores, por outro lado, a Nova Esquerda e a Articulação buscavam consolidar a sua perspectiva de administração para toda a sociedade. Um dos instrumentos partidários para tentar resolver tais divergências foi o funcionamento de um conselho político.

De todo modo, o diretório municipal divulga um documento referente ao não cumprimento dos compromissos de campanha que teriam sido substituídos pela

proposta de universalidade do atendimento das demandas, o que contribuíra para os resultados pífios de início de gestão, seu desgaste e isolamento (Fedozzi, 2000). A proposta de universalidade não ficou em um plano inferior, mas a administração procurou reverter o quadro instalado no início da gestão, politizando decisões burocráticas, de acordo com a margem de ação, o que contribuiu para a execução de parte de suas políticas (Souza, op.cit.).

O enfrentamento destes entraves burocráticos ensejou a criação de um mecanismo institucional provisório, que procurou anteceder a preparação e o exercício prático do conselho popular. Tal mecanismo se fez presente na forma de um Fórum de Consulta Popular, onde era discutida a organização da estrutura administrativa, a descentralização do Estado, o controle popular sobre o funcionamento dos serviços e a transparência do governo, dentre outros itens que estavam inseridos nas propostas mais gerais do PT.

Além da criação do Fórum, o governo petista inicia um processo reflexivo em torno da necessidade de uma reforma administrativa que pudesse contribuir com a criação de objetivos estratégicos, inexistentes segundo a análise petista. Como em São Paulo, a disputa por escassos recursos orçamentários colocou as secretarias municipais em disputa direta, fragmentando as orientações da gestão e do próprio movimento popular (Fedozzi, op.cit.).

A orientação apresentada nos debates entre gestão petista e partido chegariam ao pensamento consensual de que os objetivos da participação popular deveriam obedecer a critérios mais orgânicos, estabelecendo uma hierarquia de prioridades elencadas a partir dos objetivos mais amplos da gestão. Outro ponto extraído deste debate foi a concepção de que a estratégia petista deveria estar associada ao fortalecimento da chamada sociedade civil e de sua capacidade de controle sobre o Estado, enfatizando a ideia de cidadania, embora reforçasse que esta cidadania não se reduziria aos seus aspectos oriundos do liberalismo.

A incorporação da noção de “cidadão” foi acompanhada pelo estabelecimento da participação popular como prioridade principal. Segundo Souza, esta “simbiose” programática ocorrera como uma das formas encontradas de se controlar possíveis embates entre forças importantes do petismo gaúcho, no caso a DS e a Nova Esquerda, que defendiam posições distintas no que tange abarcar a cidade como um todo nas prioridades de governo e centralizar ações que defendessem os interesses das classes trabalhadoras, prioritariamente. A Nova Esquerda era defensora da primeira proposta, vista pela DS como uma forma de cooptação de parte do empresariado e que abria grandes possibilidades para o afastamento das bases sociais historicamente construídas no partido (Souza, op.cit.). Assim, os interesses da

DS seriam contemplados, com a participação popular como prioridade, e os conflitos apaziguados.

O que se observa é que, guardadas as respectivas diferenças, tanto Nova Esquerda como DS desenvolveram relações políticas de relativa convergência. As indicações posteriores de candidatura para as eleições do executivo municipal respeitaram os acordos referentes à proporcionalidade da indicação, implicando numa alternância de indicações para o segundo governo, com Tarso Genro (NE) tendo como vice Raul Pont (DS), e no terceiro com Pont indicado para prefeito e Fortunati (NE) para vice-prefeito. As indicações também se fizeram perceptíveis nos postos de governo ocupados pelos petistas, alcançando um grau considerável de posicionamento unitário e ausente de grandes tensionamentos entre as frações do PT.

Embora não houvesse em Porto Alegre, em grandes proporções, os embates entre gestão e partido militante, como ocorrera em outros pontos do país, o exercício da administração revelava seus principais obstáculos políticos e burocráticos, ensejando a reformatação da concepção de participação popular e a criação da noção de OP, que se constituiria no principal canal institucional de participação, mas não foi o único, evidentemente. Segundo a análise de Fedozzi, o OP não seria determinado pela vitória petista em Porto Alegre, mas pelas especificidades da capital do Rio Grande do Sul, como a relação indissociável entre movimentos populares e conselhos populares pré-existentes, institucionalizados e demandantes da deliberação pública do orçamento, bem como do fato de estarem concentrados em discussões de maior amplitude e não privilegiarem as formas setoriais de participação popular ⁶¹. Além disso, Fedozzi argumenta que outro fator específico seria o próprio embate com experiências anteriores, como aquelas ligadas ao governo do PDT (Fedozzi, *op.cit.*).

O governo petista tem sua primeira experiência em Porto Alegre com a eleição de Olívio Dutra, que assumiria a gestão no ano de 1989. As expectativas em torno das ações da nova administração eram elevadas, sobretudo pela questão participativa, que se propunha diferenciada quando comparada com as formas executadas durante os governos precedentes ⁶². Esta carga de expectativas geraria uma certa frustração com a morosidade da gestão em solucionar as demandas apresentadas durante as reuniões públicas. A ausência de um programa pré-definido concernente à participação popular levou às experimentações no campo político que acabaram

⁶¹ Na visão petista, os conselhos pré-OP, criados já na gestão Alceu Collares (PDT), confundiam o caráter popular e autônomo dos conselhos populares com canais de participação institucionalizados e estimulavam a luta fragmentada (Souza, *op.cit.*).

⁶² Olívio Dutra governou Porto Alegre/RS entre 1989 e 1992. Foi governador do estado do Rio Grande do Sul entre 1999 e 2002, após isso se tornou Ministro das Cidades no governo Luís Inácio Lula da Silva, entre os anos de 2003 e 2005.

reforçando a necessidade administrativa de reforma dos parâmetros burocráticos conhecidos até aquele momento. Como apontado anteriormente, as mudanças que visaram uma determinada organicidade das ações da gestão, acompanhadas, concomitantemente, de uma hierarquização de objetivos e prioridades levariam ao desenvolvimento de um formato de participação popular baseado na versão de OP.

Juntamente com o OP seguiram-se outras reformulações, que delineariam o caráter e o substrato conceitual que fundamentaram a nova proposta, pois os conselhos, na visão petista, estariam sendo pouco representativos, considerando-se o conjunto da população. Assim, na formulação do partido, haveria uma necessidade histórica de recolocar a participação em outras bases conceituais, que seriam representadas pela própria noção de cidadania ativa, contraposta aos poderes cerceadores do Estado e do “mercado”. Deste modo, inicia-se um movimento no sentido de deslocamento daquelas concepções baseadas na ideia de duplo poder e concorrente aos poderes institucionais estabelecidos.

A administração Olívio Dutra, assim como em outras cidades governadas pelo PT, desenvolvera procedimentos políticos que pautaram a participação popular muito mais através de arranjos pouco definidos do que propriamente em programas planejados intensivamente. Além disso, a participação inicial dos movimentos comunitários estaria muito atrelada a uma perspectiva de desconfiança com o institucional, portanto, de confronto com o Estado. Tal confronto também era alimentado, em certa medida, pela precária divulgação geográfica e técnica, complicando ainda mais o entendimento dos meandros técnico-burocráticos pressupostos da discussão orçamentária (Moura & Pereira, 1990).

Após um período conturbado onde o processo participativo sofrera com o despreparo e a inexperiência técnica do governo, o OP prossegue ganhando os contornos que estruturaram seus moldes⁶³. No ano de 1991, a UAMPA, já esvaziada da presença petista, reforça sua postura de não participação das discussões orçamentárias deixando aquele canal de participação popular ainda mais distante das influências dos movimentos populares e de bairros, indicando o desenvolvimento de uma inflexão do projeto petista, referenciado, a partir de então, pela ideia de ampliação da cidadania e democratização do poder de Estado (Souza, op.cit.).

⁶³ Inicialmente, o OP funcionou a partir de assembléias populares em cada uma das 16 microrregiões de Porto Alegre, mais uma assembléia geral com os representantes das regiões. Nestas reuniões, a gestão apresentou definições prescritas na Lei Orgânica Municipal, prestação de contas e escolha de outros 2 representantes por microrregião para participar do processo junto ao governo. Na etapa final, elegeu-se delegados na proporção de 1 para cada 10 participantes, além de se discutir a situação orçamentária.

Na sequência daqueles acontecimentos seria criado o Conselho do Orçamento Participativo (COP), composto por representantes das regiões, do governo, das associações de bairro e do funcionalismo municipal. A função destes membros era a de debater com setores do governo as particularidades orçamentárias, apresentar os dados oficiais e discutir junto às lideranças comunitárias as prioridades de sua respectiva região ⁶⁴. No interior do COP, logo em seu início de funcionamento, o grupo de representantes demandara a revisão de alguns pontos, tais como a ampliação da discussão orçamentária, que estava restrita às possibilidades de investimento, somente; e a concentração de recursos entre as microrregiões com maior nível de carência ⁶⁵. A prefeitura petista acatou a segunda proposição, o que acabou implicando em mudanças metodológicas e de alocação de recursos. A administração petista de Olívio Dutra conduzia, desta forma, algumas mudanças iniciais de perspectiva acerca da participação popular, colocando-a num rumo cada vez mais orientado por novas orientações institucionais e possibilidades de permanência e consolidação de uma determinada prática de deliberação acerca dos recursos públicos, esvaziadas daquela conduta baseada nas formas de duplo poder.

Em termos de formulação partidária, num sentido mais geral, os debates nacionais evidenciaram um reforço da questão democrática e sua associação ao que o PT entendia por socialismo. Procurando demarcar sua posição na cena política brasileira, o PT salienta que

[...] a relação das elites dominantes com a democracia é puramente tática, elas se socorrem da via democrática quando, pragmaticamente, lhes convém. Na verdade, a democracia interessa sobretudo aos trabalhadores e às massas populares. Ela é imprescindível, hoje, para aprofundar suas conquistas materiais e políticas. Será fundamental para a superação da sociedade injusta e opressiva em que vivemos. Assim como será decisiva, no futuro, a instituição de uma democracia qualitativamente superior, para assegurar que as maiorias sociais de fato governem a sociedade socialista pela qual lutamos ⁶⁶.

⁶⁴ Sobre o caráter deliberativo desta experiência, é importante salientar que, em última instância, o prefeito poderia utilizar de suas prerrogativas legais para vetar as deliberações do COP.

⁶⁵ Os critérios envolviam o grau de mobilização popular (peso 1), contribuição para a organização da cidade (peso 1), população (peso 2) e carência (peso 3). Com a reformulação, esta metodologia promoveu uma redução de 70% para 65% dos recursos para as microrregiões de carência máxima (Souza, op.cit.).

⁶⁶ *Resoluções do 7º Encontro Nacional (1990)*, p. 429. In: In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

Com isso, o partido busca afirmar o que seria sua identidade democrática e o papel tático que a democracia teria sob a perspectiva das classes dominantes. Para o PT, ela deve ser traduzida como um meio e, ao mesmo tempo, uma finalidade estratégica. Tal concepção embasaria o que seria entendido como o socialismo petista, no qual a radicalização da democracia representaria um valor estratégico para o partido na medida em que é entendida como o instrumento primordial para fazer avançar as lutas sociais das classes trabalhadoras e deve ser conservada como um dos principais triunfos da luta socialista.

O partido reconhece, também, a necessidade de conservação e reforço da perspectiva autônoma dos movimentos, sobretudo num período histórico no qual o partido avança nas esferas institucionais. Além disso, o PT reafirma seu projeto em angariar vitórias eleitorais que possibilitem uma oportunidade para o acúmulo de forças e a demonstração de que *“é possível uma nova forma de gerir a coisa pública, colocando o Estado, com todas as suas limitações e características, a serviço dos setores oprimidos da sociedade [...]”*⁶⁷.

Neste sentido, as administrações locais e estaduais teriam como um de seus objetivos mais essenciais a implementação de governos baseados na participação popular, que estimulassem a auto-organização das classes trabalhadoras, a inversão de prioridades e a luta por hegemonia.

Em seu 1º Congresso (1991), o PT apresenta as teses do socialismo petista e alguns elementos que não estavam tão evidentes até então, por conta das inúmeras concepções que gravitavam no partido. Sua concepção de socialismo pressupõe o funcionamento de um Estado de Direito e a relação complementar entre democracia representativa e participativa que, representariam, tomados em seu conjunto, a possibilidade de construir uma *“esfera pública na qual a política não se restrinja a iniciativas estatais e institucionais”*⁶⁸. Além disso, o indivíduo desta esfera pública deve ser assumido como “produtor, contribuinte e eleitor”, em suma, como “cidadão” cuja luta se dá pelo alargamento dos direitos de cidadania⁶⁹. Como afirmara um dirigente petista, neste Congresso a Articulação “salvou” o PT da “ossificação ortodoxa”, exorcizando a noção de “ditadura do proletariado” como referencial histórico e teórico da prática revolucionária⁷⁰.

⁶⁷ Idem, p. 450.

⁶⁸ *Resoluções do 1º Congresso do PT (1991)*, p. 500. In: Partido dos Trabalhadores, Resoluções de Encontros e Congressos. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Augusto de Franco, *Congresso do PT – quebra cabeça de três peças*. In: Revista Teoria e Debate, nº 17, jan/fev/mar, 1992.

Além disso, a própria noção de participação popular assumiria, por seu turno, a necessária, do ponto de vista do partido, convivência e interação com os demais setores e classes sociais, exercendo sua hegemonia, *“legitimada pelas urnas, ainda que no nível municipal”*⁷¹. Deste modo, o partido construiria um movimento por reformas, capaz de ensejar uma outra perspectiva de desenvolvimento para o país, incorporando *“à cidadania e ao trabalho os marginalizados e deserdados sociais existentes no Brasil”*⁷².

Como fica nítido, portanto, o PT atravessava um período de reformulações programáticas, que eram refletidas nas administrações municipais e que, de modo inverso, também influíam na construção de diretrizes mais gerais, de âmbito nacional. Do ponto de vista teórico, faz-se perceptível o impacto de algumas produções teóricas que se disseminaram entre a própria intelectualidade do período e, também, militante do PT. Segundo um desses intelectuais, Francisco Weffort

Chamar as modernas democracias européias atuais de burguesas só é possível à custa de um enorme empobrecimento da análise e, por consequência, da perspectiva política. Seria mais correto que são democracias sob hegemonia burguesa, aliás, hegemonia em permanente disputa por parte dos trabalhadores. O problema dos trabalhadores nas democracias modernas é o de conquistar a hegemonia no campo de uma democracia que consideram sua. E é assim, de fato. Não se pode falar de democracia no sentido moderno da palavra se esquecermos as lutas dos trabalhadores para que ela viesse a ser o que é (Weffort, 1984, p. 38).

Nestes termos, a própria ideia de ruptura revolucionária com o capitalismo tende a ficar comprometida, uma vez que a “democracia burguesa” e seu caráter extremamente desigual, em termos de poder simbólico e material, condicionam a luta política das classes trabalhadoras. Não obstante a necessária luta social para fazer avançar ou defender os interesses das camadas populares, a luta circunscrita à perspectiva petista acaba desenvolvendo, no limite, um programa de reformas do modelo capitalista, realizáveis a partir da democratização das relações sociais e de suas instituições⁷³.

⁷¹, *Resoluções do 1º Congresso do PT (1991)*, p. 511. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁷² Idem, p. 512.

⁷³ Outro autor importante, que também influenciou em grande medida os debates acerca do fenômeno democrático foi Carlos Nelson Coutinho. A este respeito ver: *A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980. Do mesmo autor: *Democracia e socialismo*. São Paulo: Ed. Cortez, 1992.

Segundo Toledo, estas formulações, da chamada esquerda democrática, ao negar a natureza do caráter de classe das instituições e propor o avanço das lutas sociais para a construção de uma hegemonia social, acabam por admitir uma pretensa neutralidade do Estado, de seus aparelhos ideológicos e repressivos, contribuindo, de algum modo, para a subestimação das determinações jurídico-políticas do sujeito. Historicamente, o que se constata é que tal postura pode ensejar uma “ampla concessão ao pensamento liberal e social-democrata”, colocando luta das camadas populares em sentido meramente defensivo. Guardada toda a relevância do regime democrático, no qual se deve lutar por “uma democracia de maioria, com liberdade e igualdade social, e um Estado sob controle popular”, a democracia é um valor no processo de construção do socialismo. Toledo conclui afirmando que no capitalismo, no entanto, “a democracia tende a se tornar uma *mercadoria*”, podendo produzir encantamentos religiosos e metafísicos (Toledo, 1994, p. 136).

As formulações petistas ainda conheceriam novas incorporações e perspectivas teóricas, mais afeitas aos novos tempos, porém, vamos retomar esta discussão em um momento posterior deste trabalho. Por ora, voltemos a alguns pontos também importantes de nossa análise. A gestão que se segue a de Olívio Dutra é a de Tarso Genro, ex-militante do PRC e inserido, naquele momento na Nova Esquerda ⁷⁴. Seu governo seria conhecido, dentre outras coisas, por inserir entre as preocupações e objetivos da gestão petista em Porto Alegre a questão da cidade e seu desenvolvimento econômico, tomado em um projeto mais global. Em seu governo, a democratização do Estado passaria pela noção de acesso à informação, transparência e descentralização administrativa (Souza, op.cit.).

Os itens principais de sua plataforma de governo estavam inseridos, também, no propósito de que poderiam ser aprimorados para uma discussão que envolvesse não somente a deliberação, mas também o caráter da gestão de serviços públicos, bem como a elaboração participativa da reforma do Plano Diretor, que extrapolasse as discussões restritas às microrregiões e pensassem a cidade na sua totalidade. Tal ampliação da discussão também estava acoplada à noção que ganhava terreno nas formulações partidárias concernentes à ideia de *esfera pública*.

Ao longo do mandato de Tarso Genro, o que ganha contornos mais nítidos é a ampliação do raio de ação e dos segmentos que participam do processo participativo. Tal é o caso, por exemplo, do Plano Diretor com participação considerável de empresários da cidade. Aquele, certamente, era um fórum de discussão onde o grupo de empresários se sentia mais a vontade para fazer intervenções, até mesmo porque

⁷⁴ Tarso Genro foi prefeito de Porto Alegre/RS entre 1993 e 1997, Ministro da Educação e da Justiça do Governo Lula. Atualmente é governador do estado do Rio Grande do Sul.

poderia envolver de modo mais direto seus interesses econômicos. Grosso modo, podemos afirmar que esta gestão proporcionou um aumento da participação, mudanças metodológicas e afirmação de novos repertórios conceituais que referenciaram suas orientações, como a formação de uma nova esfera pública, radicalização da democracia e disputa democrática de interesses e projetos (Souza, op.cit.).

A conduta administrativa e programática de Tarso Genro concretiza uma tonalidade mais governativa para a gestão petista, tendo como eixo fundamental o desenvolvimento econômico baseado em um amplo planejamento. Com isso, o próprio conceito de inversão de prioridades, entendido como territorial e específico, é reorientado para a noção de qualidade de vida, mais amplo e abarcando a cidade em sua totalidade, num processo de médio e longo prazos.

O processo de construção de uma hegemonia passaria a ser entendido a partir do estabelecimento de um grande movimento social por reformas no país, que culminaria com uma vitória eleitoral para o governo federal. No entanto, o partido acumula seguidas derrotas (1994 e 1998) para o PSDB de Fernando Henrique Cardoso. A vitória para a eleição presidencial norteará as formulações programáticas do PT, pois esta seria a principal via para a modernização do país, através da qual ocorreria a tentativa de uma política global de distribuição de renda e expansão dos espaços de cidadania e democratização do Estado.

O modo petista de governar se constitui como o mote das campanhas do Partido dos Trabalhadores, caracterizado por seu empenho em radicalizar a participação democrática com experiências como o orçamento participativo. Deste modo, o PT se apresenta como o portador de novas formas de governar as cidades e estados, afirmando-se enquanto contraponto ao modelo neoliberal e alternativa política para a sociedade (Lagoa, 2004). Podem-se citar como eixos centrais desta propalada nova forma de governar a defesa dos interesses materiais comuns aos trabalhadores, através de uma política econômica de combate à recessão, um projeto nacional e a democracia participativa, sendo esta última o fundamento do modo petista de governar (Pont, 2000).

Durante os Encontros Nacionais que se seguiriam naqueles anos, o PT apresentara de modo mais enfático o seu chamado programa democrático-popular, baseado na incorporação de um amplo segmento social à cidadania, na participação e controle social para enfrentar a crise gerada pelo projeto neoliberal. Para estimular o desenvolvimento econômico e criar instrumentos para reverter o quadro de crise, o partido propõe um programa de governo que levasse em consideração a criação de

um mercado consumidor de massas e políticas que representassem um país que fosse soberano na defesa de seus interesses ⁷⁵.

No ano de 1994, durante o 9º Encontro Nacional, o PT acenava para uma ação política que levasse em consideração a interlocução privilegiada com segmentos empresariais, objetivando o convencimento destes setores da importância de se investir em um mercado interno que pudesse fazer frente à crise instalada e que, em certa medida, como afirma a resolução, era um mercado que também poderia ser rentável. No que tange as administrações municipais, ressalta-se a recorrência à “marca” petista do modo petista de governar na defesa das realizações administrativas do PT, reforçando a capacidade técnica das gestões petistas ⁷⁶. Os elementos para a disputa de hegemonia estariam segundo Granado, no esforço petista de promover reformas administrativas que associassem eficiência, competitividade e cidadania. Esta última, em específico, não passaria pelo “débito social”, mas pela ampliação da democracia, das esferas públicas ⁷⁷. No 10º e 11º Encontros Nacionais, durante os anos de 1995 e 1997, o modo petista se consolida, em termos programáticos, como o principal instrumento petista para fazer frente ao regime neoliberal, tendo como um de seus eixos a participação popular através do OP e o estabelecimento de uma “*esfera pública nem privada nem estatal*, que contribuiria para a “*socialização da política*” ⁷⁸.

O orçamento participativo, um conjunto de procedimentos que permite que os recursos orçamentários locais sejam objetos de discussão pública, figura como elemento de grande parte das gestões petistas. Segundo Tarso Genro, dirigente nacional do PT, o OP poderia ser considerado como um instrumento capaz de proporcionar uma distribuição de renda e contribuir para a socialização da política. Ainda segundo o dirigente petista, o OP é um

[...] novo centro decisório, que incidiu diretamente sobre o caráter e a oportunidade dos investimentos públicos, foi fundamental para gerar distribuição de renda e contribuir para a socialização da política. Distribuir renda sem socializar a política é muito pouco e pode ensejar um certo tipo de paternalismo, que é nocivo à afirmação da autonomia dos indivíduos e das organizações de base da sociedade.

⁷⁵ *Resoluções do 8º Encontro Nacional (1993)*. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁷⁶ *Resoluções do 9º Encontro Nacional (1994)*. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁷⁷ Antônio Carlos Granado, *Planejamento e cidadania*. In: Revista Teoria e Debate, nº 25, jun/jul/ago, 1994.

⁷⁸ *Resoluções do 10º Encontro Nacional (1995)*. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

Resoluções do 11º Encontro Nacional (1997). In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

Socializar a política, sem tocar na renda, pode promover o desencanto com a própria eficácia da luta política e a “retirada” das pessoas para o âmbito cada vez mais privado das suas existências (Genro & Souza, 1997, p.11).

A administração democrático-popular deveria desenvolver um trabalho de inversão de prioridades, buscando realocar recursos, promover maior integração das periferias a ampliar a participação popular⁷⁹. Sobre a participação, Daniel acrescenta que aponta-se para uma certa formalização da questão. Se esta formalização for um meio para fixar uma prática “concreta”, os resultados serão positivos, afirma Daniel. Caso contrário, será um instrumento sustentado apenas por quem a concebe. Em segundo lugar, a participação deveria ensejar uma cogestão entre movimentos populares e prefeitura. Em terceiro, a participação deve materializar a política de inversão de prioridades, uma vez que essa não é uma relação necessária⁸⁰.

O projeto petista centra-se cada vez mais na questão democrática, deslocando, deste modo, o projeto socialista inicial que não é mais o fundamento de suas campanhas – embora não desapareça completamente delas. No ano de 1996, José Machado, um dos primeiros prefeitos petistas a desenvolver a participação popular na gestão (Piracicaba/SP), afirma que as administrações petistas pós-1988 promoveram mudanças relevantes, tais como reformas tributárias, universalização de serviços sociais, métodos democráticos e participativos de gestão, separação contundente entre o interesse público e os diversos particularismos. Tais mudanças operadas podem ser tratadas, segundo Machado, como uma Reforma do Estado, com a adição de um amplo controle da sociedade civil⁸¹.

Para as eleições municipais que se seguiam (1996), Machado elenca algumas prioridades para os programas de governo, como implementação e aperfeiçoamento de dispositivos de participação e controle social, fortalecendo a chamada “esfera pública não estatal”; um programa de renda mínima; procedimentos gerenciais que visam maior qualidade dos serviços públicos; racionalizar gastos, com austeridade e ampliar as receitas municipais; planejar tendo em vista um “desenvolvimento sustentável”⁸².

Associada a esse conjunto de medidas, Machado destaca a importância da construção de alianças com forças “de esquerda e centro-esquerda”, reunidas em

⁷⁹ Celso Daniel, *Cidade: Contradições - relação mal resolvida*. In: Revista Teoria e Debate, nº 14, abril/maio/junho 1991.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ José Machado, *Democracia municipal*. In: Revista Teoria e Debate, Nº 31 abr/mai/jun 1996.

⁸² Idem.

contraposição à hegemonia neoliberal. Os governos democráticos deveriam pautar seus programas e políticas pelo comprometimento com a “inclusão social”. As vitórias eleitorais poderiam abrir a oportunidade de “um novo bloco político e de uma nova hegemonia”⁸³. Fica claro, portanto, as transformações de paradigmas no interior do Partido dos Trabalhadores.

No Rio Grande do Sul seria eleito para a prefeitura de Porto Alegre Raul Pont, dirigente de uma das frações mais atuantes no PT gaúcho, no caso a DS, e que encerrará este ciclo de experiências participativas do PT em Porto Alegre⁸⁴. Sua gestão seria marcada pelo enfrentamento, em alguma medida, das resultantes do projeto neoliberal. Em geral, também se retoma a ideia de aprofundar a participação na gestão de serviços públicos⁸⁵.

Esta experiência que, por assim dizer, fecha um ciclo petista de participação popular via OP, se tornara mais complexa, com formato e metodologia cada vez mais abrangentes. Este grau de preparação levou ao estabelecimento de prioridades definidas segundo critérios mais claros do ponto de vista de um planejamento estratégico, como os projetos relacionados com a intervenção urbana para elevar, em alguma medida, a condição de vida de segmentos populares, a reorganização do sistema de transportes, a reorganização burocrática e administrativa da cidade, a reformulação das políticas de saúde e educação (Souza, op.cit.).

Enquanto as outras gestões foram caracterizadas pelos investimentos preponderantes em saneamento básico (governo Dutra) e pavimentação comunitária (governo Tarso Genro), a gestão de Raul Pont ampliaria os gastos sociais, como propusera na campanha, visando o enfrentamento local dos impactos causados pelo regime neoliberal. Assim, se apresentava o chamado modo democrático e popular de governar, que envolvia, em seu programa, a consolidação de um projeto mais geral sobre a cidade, organizado a partir de eixos, como uma cidade saudável e que oferecesse infra-estrutura básica e acesso a serviços públicos e sociais; uma cidade solidária ao combate à exclusão social e o desemprego; uma cidade democrática que

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Raul Pont, atualmente presidente do PT no Rio Grande do Sul e deputado estadual. Em 1992 foi eleito vice-prefeito de Porto Alegre na chapa de Tarso Genro. Eleito prefeito de Porto Alegre em 1996; candidato à Presidência nacional do PT em 2005, após o escândalo do mensalão, teve como principal proposta uma refundação do partido, mas acabou derrotado.

⁸⁵ Segundo Pont, a concepção pressuposta é a da existência de uma função pedagógica na participação popular, na qual o “cidadão” aprende os meandros da disputa da renda no município. Acrescenta, ainda, que, deste modo, estar-se-ia praticando “a ideia básica do socialismo de transformar o cidadão-produtor simultaneamente em legislador”, ensejando a disputa de hegemonia contra as forças do capital neoliberal. In: *A capital da democracia*, Revista Teoria e Debate, nº 32, jul/ago/set, 1996.

tivesse a intervenção popular nas políticas decisórias como uma de suas prioridades, “generalizando as esferas públicas não estatais” (Souza, op.cit.).

Se, em seu início, a participação popular fora compreendida como um instrumento de transferência de poder aos setores explorados e oprimidos, naquele momento posterior ela passou a ser encarada como uma cogestão do Estado, principalmente no processo de descentralização e reforma do Estado, nos quais se privilegiou algum grau de controle da execução dos serviços de forma conjunta, articulando centros administrativos, OP, Fóruns e Conselhos setoriais. Neste momento, as administrações democrático-populares de Porto Alegre conseguem articular, de modo mais conciso, o exercício de um governo com um programa partidário que apresentava diretrizes para aplicação em suas esferas de governo, com um grau de divergência com as instâncias partidárias quase insignificante ⁸⁶.

A fração do petismo a qual Pont era membro, a Democracia Socialista, foi uma das mais atuantes no que tange às formulações acerca da participação popular. Guardadas as variações regionais, havia uma certa convergência quando o tema era participação popular. Como percebemos, ao longo da exposição, a DS esteve presente nas principais gestões que adotaram a perspectiva da participação direta, embora acompanhando as transformações programáticas do partido e de sua perspectiva. A DS, enquanto tendência que se vincula ao trotskismo postulava a independência organizativa dos trabalhadores e não compreendia, naquele momento, o PT como uma força revolucionária. O partido, segundo sua perspectiva, teria uma configuração estratégica para a tendência DS na medida em que poderia fazer avançar as lutas sociais, desde que a fração conseguisse consolidar posições diretivas e hegemônicas nas linhas partidárias do PT.

A estratégia apresentada pela DS era constituída por três questões centrais: a subordinação da luta institucional à luta de massas, visando à derrubada revolucionária do Estado burguês; a organização do partido como militante e dirigente e o estabelecimento de um núcleo dirigente que oferecesse unidade aos revolucionários existentes no PT, inclusive de setores da Articulação (Ozaí, 1998).

Assim, na concepção da DS, a direção petista estaria em disputa, pois o PT ainda era considerado um processo em aberto, o que possibilitaria aos revolucionários a tomada de posições estratégicas no interior das cúpulas decisórias. Além disso, o próprio caráter do capitalismo no Brasil, dependente e subordinado, que não

⁸⁶ Segundo Raul Pont, em entrevista dada ao autor: “Então, esse processo não teve muita divergência aqui, havia um grande consenso. Eu não me recordo de um grupo, uma parcela ou uma tendência que tenha se colocado contra. Uma ou outra pessoa teve divergência no método, na forma, mas não me recordo de ter havido uma resistência”. Porto Alegre, 30/03/2011.

incorporaria boa parcela dos trabalhadores no rol de direitos fundamentais, apresentava brechas para a construção de uma hegemonia socialista, a partir da contestação dos valores burgueses predominantes.

A estratégia principal para a ação da tendência ficou denominada como “estratégia de pinça”, cujo objetivo básico seria a manutenção da independência política dos trabalhadores. A “pinça” era compreendida como um movimento articulado no qual os trabalhadores avançariam sobre a institucionalidade e criariam novas formas de poder popular. Aqui, ficava subentendido que as massas travariam um combate prolongado contra o Estado e o grande capital, a partir do deslocamento de forças no interior do próprio Estado (Ozaí, op.cit.).

A tática pressuposta era a de acúmulo de forças mediante a democracia participativa como alternativa chave, considerando, inclusive, as transformações da concepção de duplo poder para a de OP. Nesta última fase, em especial, o próprio discurso classista acaba deslocado pela noção de “cidadania” e de “solidariedade entre os homens” e de “classe excluída”. Segundo Gutierrez, as relações sociais de exploração passam a ser referenciadas pelo mau uso e concentração dos meios materiais de existência em uma pequena camada social privilegiada, dentre os “incluídos”; não mais pela apropriação privada dos meios de produção e reprodução material da sociedade (Guerrero Gutierrez, 2004).

A perspectiva da DS acabaria por revelar mais claramente sua faceta reformista a partir das eleições de 1998, quando adota uma postura de defesa da possibilidade das massas chegarem ao poder através do processo eleitoral. A plataforma de campanha da DS ressaltava que os instrumentos essenciais de um governo democrático-popular no plano federal deveriam ser balizados pela defesa da soberania nacional, através da diminuição da dependência de capitais externos e criação de condições internas de desenvolvimento; pela democratização da propriedade e da renda, estimulando a produção interna e a criação de empregos; bem como pela participação direta nas decisões de Estado, objetivando a pressão popular da institucionalidade que criasse uma base de apoio para as medidas governativas das gestões democrático-populares (Guerrero Gutierrez, op.cit.).

Nos Encontros Nacionais e Congressos partidários subseqüentes, o PT aprofunda as teses que se consolidavam naquele período, inclusive propondo o alargamento das alianças políticas para além do chamado campo democrático-popular (forças de esquerda e centro-esquerda) nas instâncias estaduais e nacional. A plataforma de governo para a eleição de Lula não poderia se confundir com o programa socialista do PT, uma vez que não seria realizável no percurso de um governo, mas estaria posta a confrontação com o tipo de capitalismo existente no

Brasil, através de políticas exercidas pela democratização radical da sociedade brasileira⁸⁷. A democratização radical da sociedade brasileira estaria envolvida em um processo de acumulação de forças a partir da articulação de lutas sociais com transformações institucionais, cujos eixos fundamentais seriam os direitos humanos e cidadania, reforma das instituições e controle democrático do Estado pela sociedade, reforçando o Estado de Direito, o combate ao privatismo de Estado e a participação direta dos cidadãos nas arenas decisórias⁸⁸.

O 12º Encontro Nacional, que antecede as eleições de 2002, privilegia a construção das diretrizes básicas do programa de governo de Lula, dando ênfase à construção de um leque de forças anti-neoliberais, com prioridades associadas aos aspectos de avanço nas áreas social, democrática e nacional. Na defesa da soberania, seria priorizada a denúncia dos acordos com o FMI e um amplo debate sobre a renegociação e auditoria da dívida externa. Muito embora, como veremos, o PT revisse suas posições concernentes ao Fundo Monetário Internacional num momento posterior. Além do aspecto econômico, a participação popular continuava sendo um dos principais itens da proposta petista, que a baseava nos novos conceitos empregados, de ampliação da esfera pública e da cidadania; cogestão e partilha do poder público; da articulação entre democracia representativa e participativa; e do assim chamado “desafio de peso”, que seria a implantação do OP no nível central, algo que envolveria a articulação entre os variados conselhos setoriais, a reformulação das agências nacionais reguladoras, gestão de fundos públicos e apoio às câmaras setoriais do campo industrial⁸⁹.

Em abril de 2002, Paul Singer afirmaria que o Estado socialista teria como uma de suas incumbências a arbitragem dos interesses de classes, através de políticas como o OP e câmaras setoriais, nos diversos níveis federativos. No plano do combate a desigualdade, ressalta a importância do desenvolvimento de formas de economia solidária, atuação de ONG's, cooperativas de crédito, o que reduziria, em sua visão, a divisão de classes. No plano da soberania nacional, caberia ao Estado estimular os avanços e transferências tecnológicas, fato que envolveria a própria indução de acumulação de capitais por grandes empresas nacionais e transnacionais⁹⁰.

Singer acrescentaria que um Estado soberano também redefiniria os limites da relação entre Estado e mercado, ensejando formas de controle do sistema financeiro

⁸⁷ *Resoluções do Encontro Nacional Extraordinário (1998)*. In: Partido dos Trabalhadores, *Resoluções de Encontros e Congressos*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

⁸⁸ *Resoluções do 2º Congresso Nacional do PT (1999)*. In: www.fpabramo.org.br

⁸⁹ *Resoluções do 12º Encontro Nacional do PT (2001)*. In: www.fpabramo.org.br

⁹⁰ Paul Singer, *Economia: novo modelo econômico e social*. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 50, 2002.

que atendessem a participação de todas as classes sociais ⁹¹. Com o controle social sobre os apetites das formas tradicionais de apropriação do Estado, bem como sobre o mercado, alcançaríamos um patamar de desenvolvimento. Segundo Singer

É claro que a economia pode crescer também simplesmente pela sua metade desenvolvida, deixando que o fosso entre ela e a metade excluída se aprofunde. O que se almeja é o contrário. Na situação específica brasileira, é indispensável que as duas metades cresçam, embora em ritmos desiguais. É preciso que a economia avançada cresça para que a reconquista da soberania se viabilize. A expansão das exportações e a substituição de importações só se tornam possíveis mediante o crescimento das atividades tecnologicamente avançadas, o que acarreta aumento do emprego e, portanto, absorção de parte da população excluída. [...] Isso implica que durante todo um período, difícil de medir em anos, a economia brasileira será impulsionada pela grande empresa capitalista, nacional e transnacional. Só depois de vencida esta etapa, a economia popular poderá ter ganhado tamanho e dinamismo suficiente para se tornar um pólo alternativo ao capitalista (Singer, 2002).

As palavras de Singer representavam as metamorfoses programáticas do PT, de maneira explícita e sem tergiversações. O caráter de classe do Estado é subsumido e o desenvolvimento econômico passa a ser encarado, de maneira clara, como uma etapa necessária para o aprofundamento do projeto petista, que já não evidencia e assume seus antigos propósitos rupturistas.

Os esforços do PT concentrar-se-iam na eleição para o governo federal e as gestões locais teriam um papel importante para a promoção das campanhas em torno da candidatura Lula. Com um discurso que afirmava ser o partido o catalizador de um “novo pacto social” entre as diferentes classes sociais, o PT vence as eleições de 2002 e atinge seu principal objetivo. Durante a campanha, o coordenador desta e futuro Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, tratava de acalmar os ânimos dos agentes do “mercado”, que andavam incomodados com a ideia de “ruptura necessária”, expressa no encontro petista que antecedia as eleições. Segundo Palocci, o PT nada mais fez do que reafirmar que *“o conteúdo da idéia de ruptura é com o modelo de desenvolvimento. Não temos problema em conviver com instrumentos atualmente utilizados para o equilíbrio econômico do país”*. A ruptura não teria mais aquele substrato socialista, pois *“um projeto socialista hoje se dá na*

⁹¹ Singer se tornaria Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva.

*necessidade de desenvolver políticas de inclusão e de proteção dos segmentos sociais fragilizados”*⁹².

As posições expressas anteriormente pelos quadros petistas serviram, de algum modo, para reforçar os compromissos afirmados por Lula ainda no período pré-eleitoral, divulgados na chamada Carta ao Povo Brasileiro. Nela, Lula pondera que a população brasileira estaria pronta e ansiosa para a mudança, todavia, esta mudança se faria através de moldes que preservassem as instituições financeiras, políticas e os contratos preestabelecidos. Toda a sociedade, em seu conjunto, buscaria abrir o país para novos horizontes. Segundo Lula, o PT havia adquirido um grau importante de conscientização acerca da crise e dos possíveis caminhos para superá-la, dentro dos marcos legais vigentes. Como consta na Carta

[...] o PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro. Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. Esse é o melhor caminho para que os contratos sejam honrados e o país recupere a liberdade de sua política econômica orientada para o desenvolvimento sustentável. [...] Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos⁹³.

Com os ânimos dos agentes econômicos acalmados, a campanha petista pode seguir sem maiores contrapelos. Com a vitória estabelecida, Lula e o PT davam início a um de seus maiores objetivos que era a conquista do governo federal. Como fora prometido, os acordos e contratos foram respeitados, assim como as políticas fundamentais de corte neoliberal do governo que o antecederam.

Durante o início do mandato alguns petistas apresentavam propostas do que seria uma necessária política de participação popular no âmbito federal. O então integrante do quadro da Articulação Social da Secretaria da Presidência, Beto Cury, procurava enfatizar os pressupostos já apresentados a partir formato de participação de Porto Alegre. Segundo Cury, os mecanismos de participação popular ajudariam a construir um sentimento de cogerção e responsabilidade com a coisa pública, um novo pacto entre sociedade e Estado. Entretanto, Cury também ressalta que a participação popular serviria para conferir maior legitimidade às ações do Estado, propondo para

⁹² *Nacional: Entrevista de Antonio Palocci*. In: Revista Teoria e Debate, nº 51, jun/jul/ago, 2002.

⁹³ Carta ao Povo Brasileiro, Luís Inácio Lula da Silva, divulgada em 22 de junho 2002.

este entendimento a noção de “governabilidade ampliada”, que superasse os obstáculos postos pela “governabilidade institucional”, das negociações e loteamento de cargos. Para tanto, os movimentos sociais deveriam se colocar numa perspectiva de natureza “crítico-propositiva” e de “compromisso republicano”⁹⁴. Além disso, e seguindo a linha de raciocínio exposta anteriormente por Singer, Cury destaca a discussão do Plano Plurianual (PPA) feita com diversos segmentos empresariais, na qual o governo expressara a condução de seus principais projetos e acolhia sugestões do empresariado.

Entretanto, como expuseram algumas entidades participantes do PPA, o que estava em discussão nos fóruns foram às orientações estratégicas do governo Lula. Não estariam contempladas a discussão e reformulação dos grandes projetos e obras do governo, ainda que de forma consultiva, sobretudo. Segundo carta aberta das entidades, durante a tramitação do PPA no Congresso Nacional, o processo participativo de consulta sequer foi mencionado. As atenções estariam voltadas para a legitimação da manutenção do compromisso de superávit primário de 4,25% do PIB durante os quatro anos do PPA⁹⁵.

Segundo Avritzer, o principal trunfo do OP foi a maior legitimidade do governo local e de sua política de investimentos. Itens conseguidos através de uma bem sucedida relação entre prioridades estabelecidas pela população e as obras realizadas; o fato de as deliberações das assembleias e do conselho do OP tornarem-se obrigatórias em um país no qual os orçamentos são constantemente contingenciados; o fato de os critérios técnicos de carência terem efeitos distributivos denotariam um processo que pode ser considerado por muitos como inversão de prioridades (Avritzer, 2003). O principal fórum de participação proposto pelo governo Lula, até aquele momento, foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES); além do funcionamento de Conferências setoriais. Segundo o autor, o CDES teve participação ativa na elaboração da reforma da previdência⁹⁶.

Na visão de Tarso Genro, o CDES estaria ligado à tradição dos conselhos setoriais, pois tem “forte representação de interesses constituídos, pretende trabalhar

⁹⁴ Beto Cury, *Nacional: Democratizar a democracia*. In: Revista Teoria e Debate, nº 56, dez/jan, 2003, 2004.

⁹⁵ *PPA e a construção coletiva da participação social*. Carta assinada pela Inter-Redes. Extraído de <http://www.esplar.org.br/noticias/2004/maio/12.htm>

⁹⁶ Segundo Eli Iôla Gurgel Andrade, o CDES estaria sendo utilizado para legitimar a Reforma Previdenciária, construída com base no receituário do Banco Mundial. Para Eli, “o posicionamento manifesto pelo governo na Carta de Brasília não apenas chancela a política de reformas previdenciárias construída pelos governos anteriores, como também reproduz uma visão gerencial e fiscalista na condução da reforma, em detrimento de uma mobilização para a construção de novas possibilidades”. In: Debate: Dossiê Previdência – governo Lula e o Estado de Bem-estar social. Revista Teoria e Debate, nº 53, mar/abril/maio, 2003.

com a idéia de pacto e tem uma representação de natureza simbólica da sociedade civil”. Uma espécie de “mistura de Câmara Setorial e alguns dos conselhos gestores” (Avritzer, p. 4, 2003). Segundo Avritzer, uma das limitações do CDES está relacionada à representação de setores econômicos. De um lado, o empresariado representado por grandes nomes do segmento, como Abílio Diniz, acaba não dando a devida importância ao pequeno empresário ou ao setor informal da economia. Por outro lado, os sindicatos de trabalhadores, apresentam nomes que representam o amplo espectro de representação sindical. Todavia, ainda não se tem a real dimensão da representação de setor como o informal, os trabalhadores rurais ou os próprios aposentados do setor privado (Avritzer, 2003).

A representação de movimentos organizados, por seu turno, não tem uma definição muito clara de sua função no CDES. Ela é composta por ONGs, personalidades, associações corporativas (OAB, UNE). Entidades ligadas à política social estão ausentes. Em linhas gerais, a representação da chamada sociedade civil é de caráter meramente simbólica.

Para Avritzer, o CDES parece constituir um hibridismo entre o estatal e a sociedade civil, já que contará com a participação de ministros (expressa apenas uma das dimensões participativas do PT). Como um de seus propósitos mais importantes, está o de criar um consenso acerca da reforma da previdência (principalmente) e da tributária. Ainda segundo autor, buscar-se-ia a construção de uma legitimidade à reforma e “colocar na defensiva setores que possuem privilégios na atual estrutura da previdência pública” (Avritzer, p.6, 2003). Assim sendo, o CDES, enquanto instância de participação, possui seu papel ainda não muito bem definido.

Por fim, Avritzer afirma que o “principal limite do CDES é sua capacidade de atuar em questões que não impliquem na forte presença de interesses econômicos preestabelecidos”. Ao expressar somente uma das dimensões participativas, o CDES precisaria ser reformulado para agregar as outras duas dimensões. A base da governabilidade poderia ser composta por dois órgãos de participação, sendo que um deles estaria associado à “sociedade econômica”, o outro à “sociedade civil” e as políticas participativas (Avritzer, p. 7, 2003).

Na perspectiva de Raul Pont, uma das principais lideranças e formuladores do pensamento “participativo” no PT, há uma *“resistência grande do governo (federal) e uma visão predominante de que basta a governabilidade alcançada no Congresso e, como para alcançar uma governabilidade no Congresso o preço é muito alto, você ainda multiplica, fortalece o primeiro problema, porque com as alianças feitas, aí sim que a resistência à democracia participativa aumenta. Os partidos do centro e da direita não querem nem ouvir falar nisso [...]”*. Numa visão de democracia participativa,

*no meu ponto de vista, é de caminhar para criar uma outra institucionalidade*⁹⁷. Pont vê com muita cautela a linha política que predomina na direção do partido e no próprio governo. Para esta liderança, o OP seria uma ferramenta fundamental para a criação do que ele denomina como “nova institucionalidade”, baseada num afastamento da corrupção e dos excessos burocráticos, bem como dos conchavos e alianças políticas com setores tradicionais da política brasileira. Esse tipo de aliança criaria armadilhas para a governabilidade. Uma das alternativas para romper com essa lógica, segundo Pont, seria uma ampla reforma política associada à disseminação de políticas de participação como o OP. Ademais, as tentativas do governo baseadas no sistema de “Conferências” seriam muito limitadas, pois teriam um caráter proeminentemente consultivo (não-deliberativo).

9. Habermas e Gramsci: aproximações e distanciamentos em um contexto de revisão teórica e prática do petismo

Os novos referenciais teóricos e políticos substituíam, gradativamente, o legado marxista do período precedente. Além das influências trazidas por Weffort e Coutinho (op.cit.), outros paradigmas explicativos nortearam às inflexões petistas, baseados na nova fase por um reforço da chamada “sociedade civil” que, em princípio, retomava Gramsci, mas que, na verdade, apontava para as formulações de Habermas. Deste modo, começava a ser valorizada uma perspectiva na qual a grande mola propulsora dos avanços sociais seria a “sociedade civil organizada”, lugar privilegiado para a articulação de consensos e projetos de distribuição de renda, defesa dos direitos humanos e retaguardas frente aos imperativos do mundo econômico. Além disso, seria através da sociedade civil que, no panorama brasileiro, poderia ser efetivada uma fiscalização da gestão pública e dos enfrentamentos das formas tradicionais de poder político, desde que observadas e respeitadas às regras do jogo democrático e suas instituições. Estes paradigmas seriam erigidos como os elementos centrais de parcela considerável dos petistas para a interpretação da

⁹⁷ Entrevista concedida por Raul Pont (op.cit.).

realidade, sobretudo após a revisão teórico-política feita após a queda da União Soviética.

Assim, as novas formulações apresentadas sobre a sociedade civil têm como base a teoria do “agir comunicativo”, de Jürgen Habermas. Segundo seu postulado, os diversos movimentos e associações sociais residiriam numa esfera social oposta ao mercado e aos ditames do controle estatal, o chamado “mundo da vida”. No mundo da vida, a racionalidade inerente aos seus grupos constituintes possui um caráter comunicativo, responsável pela efetivação das relações interpessoais, da participação na esfera pública e familiar (Habermas, 1987a).

Nesta esfera, os agentes sociais podem interagir de modo que sua comunicação seja inserida no mundo social e subjetivo, confrontando ou confirmando a validade de uma determinada situação, para a produção do consenso e de identidades culturais. Assim, as associações e movimentos sociais podem ser entendidos como agrupamentos que demandam acesso e liberdade para efetivar sua comunicação, bem como para verificação de informações que possibilitem uma participação mais plena numa determinada arena decisória.

Tal interpretação torna-se preponderante no debate acadêmico e político contemporâneo, pois, sobretudo, os novos movimentos sociais (no caso brasileiro) apresentam reivindicações enfáticas no que concerne à maior participação política e acesso aos recursos públicos, objetivando reverter o quadro histórico de espoliação de setores populares. Outrossim, existe uma preocupação constante em afastar os resquícios do regime civil-militar que tolheu as liberdades de pensamento e imprensa, de associação e reunião, proteção à vida privada e a inviolabilidade da pessoa; bem como de qualquer pretensão vanguardista que retome os projetos do estatismo soviético.

No entanto, essa “nova sociedade civil” somente se estabiliza ao se institucionalizar, reproduzindo, através do direito positivo, as garantias fundamentais de indivíduos e grupos referentes à sua autonomia frente o apetite dos subsistemas “mercado” e “Estado” (Cohen e Arato, 2000). Embora um aspecto central da referida problemática seja a institucionalização dos atores sociais, estes são entendidos como sendo exteriores ao Estado, agentes fundamentais na contenção das intenções antidemocráticas do poder político estabelecido.

O poder político do Estado está, nesta concepção, orientado pela racionalidade de tipo *instrumental*, cujo objetivo é um determinado arranjo para o acúmulo de poder. Para Habermas, as ações burocratizantes do subsistema Estado tornaram-se mais evidentes com a concretização do Estado de bem estar social, pois apesar de se nutrir “reiteradamente da utopia de uma sociedade do trabalho, perdeu a capacidade de

abrir possibilidades futuras de uma vida coletiva melhor e menos ameaçada” (Habermas, p. 106, 1987b).

Com o *welfare state*, o projeto sócio-estatal constrói uma determinada trama sócio-política que contém garantias trabalhistas e previdenciárias sem, como diz Habermas, uma reviravolta nas condições de trabalho. Aqueles que sobrevivem com a venda de sua força de trabalho portam garantias de bem estar, advindas da “domesticação” do sistema econômico via burocracia estatal, e atuam num cenário em que se desenrola um “apaziguamento dos antagonismos de classe” (Habermas, 1987b).

No entanto, Habermas considera que a coexistência “pacífica” entre democracia e capitalismo não pode ser assegurada através do intervencionismo estatal. Em primeiro lugar, pois o intervencionismo “esbarra na resistência dos investidores privados, fato tão mais caro quanto mais exitosa a implementação de seus programas” (Habermas, 1987b). Tal medida implica certo impacto no nível da taxa de lucro dos investidores privados. Além do mais, em última instância, a possibilidade de influência estatal sobre os investimentos privados ocorre através de intervenções ajustadas ao próprio sistema. Em segundo lugar, Habermas afirma que a expansão contínua do Estado de bem estar social acarreta em “deformações do mundo da vida”, que se torna mais regulamentado, analisado e controlado. Ainda segundo o pensador alemão, isso implica em que “uma densa malha recobre de normas jurídicas, de burocracias estatais e paraestatais o dia-a-dia dos clientes potenciais e efetivos” (Habermas, p. 109, 1987b).

Diante do exposto, infere-se que o “mundo da vida” acaba sendo colonizado pelo subsistema “Estado”, tendo como resultado o ofuscamento de seus potenciais intersubjetivos, de autonomia e desenvolvimento. Portanto, é o próprio Estado intervencionista que, também, necessita ser socialmente contido. Para Habermas

Se agora contenção e controle indireto devem dirigir-se também contra a dinâmica interna da administração pública, a capacidade indispensável de reflexão e controle deve ser procurada em outro lugar, a saber, em uma relação completamente transformada entre as esferas públicas autônomas auto-organizadas, de um lado, e os domínios de ação exigidos pelo dinheiro e pelo poder administrativo, de outro lado. Disso resulta a difícil tarefa de viabilizar a universalização democrática das posições de interesse e uma justificação universalista das normas já sob o limiar dos aparelhos partidários autonomizados em grandes organizações e que por assim dizer migraram no interior do sistema político (Habermas, p. 112, 1987b)

Nesta perspectiva, a racionalidade instrumental inerente aos domínios do dinheiro (mercado) e do poder (Estado) encontra sua autolimitação nas “esferas públicas autônomas auto-organizadas”. Em outras palavras, faz-se necessário o desenvolvimento dos potenciais comunicativos dos setores oriundos da “sociedade civil” para que o mundo da vida não seja colonizado pelos interesses do mercado e do próprio Estado.

A crescente complexificação do “sistema” (esferas *econômica* e *política*) desenvolveu, segundo Habermas, sua proeminência sobre a esfera comunicacional. O âmbito humano da interação e solidariedade compromete-se com a instrumentalização do *mundo da vida*, pois este se encontra sob a ânsia sistêmica de poder e do processo de realização do valor. Tal dinâmica societal implica relações predominantemente “reificadas e um empobrecimento cultural”, uma vez que a esfera comunicacional está comprometida pela reprodução da lógica sistêmica.

A superação de uma situação em que as relações sociais são fetichizadas não pode ocorrer, para Habermas, através das energias utópicas de uma “sociedade do trabalho”. O projeto utópico baseado na auto-atividade dos trabalhadores estaria esgotado, pois o capitalismo tardio e o Estado social trataram de minimizar o antagonismo entre as classes sociais (devido seu caráter integrador) e minaram a cooperação e solidariedade entre os trabalhadores no processo produtivo (Habermas, 1987b).

Nesse sentido, Habermas procura propugnar uma nova utopia: a ação comunicativa. Assim sendo, o esgotamento de uma proposta emancipatória para a humanidade proveniente do mundo do trabalho passaria a ser preenchida pela ação comunicativa, o que poderia criar as condições para os próprios sujeitos realizarem “possibilidades concretas de uma vida melhor e menos ameaçada” (Habermas, 1987a). Esses sujeitos, organizados discursivamente, portariam a centralidade deste processo de avanço político e social.

Ao atuar pela autonomia do mundo da vida frente o *sistema*, esta “sociedade civil organizada” seria o “*locus* da expansão autolimitada da democracia”. Segundo Bianchi

Autolimitada porque, tendo por objetivo não a ruptura com o mercado e o Estado e sim a compatibilização entre a razão instrumental e a razão comunicativa, tal percepção da sociedade civil afasta a ideia de transformação revolucionária, tal qual Habermas o fez ao advogar a autolimitação da práxis democrática radical (Bianchi, p. 4, 2002).

Para o postulado habermasiano, a questão fundamental concernente à defesa da integridade do mundo da vida é a *estabilização* da relação mercado/Estado, através da ação organizada dos agentes sociais enquanto portadores de recursos lingüísticos. Vale lembrar, novamente, que a sociedade civil deve nortear suas lutas pelas garantias institucionais que viabilizem arenas político-sociais abertas à comunicação, como os orçamentos participativos, fóruns e conselhos consultivos. Deste modo, fica descartada a luta social revolucionária, pois esta pode romper com a institucionalização de um determinado ordenamento social.

A nova formulação acerca da sociedade civil tem proposto um papel social relevante para as denominadas novas práticas deliberativas e de boa governança, “organizações não-governamentais”, do “terceiro setor”, que seriam, atualmente, uma das molas propulsoras dos impulsos democráticos, dado o número crescente de instituições que se afirmam como “públicas não-estatais” e fiscalizadoras dos apetites burocráticos, mercantis e ambientais do “sistema”. Além disso, muitas destas instituições têm produzido bens e serviços sociais para comunidades carentes e grupos marginalizados, num contexto sócio-histórico (neoliberalismo) caracterizado pela diminuição do potencial de ação estatal em áreas como a política social.

Por outro lado, foi em Gramsci que o PT concentrou boa parte de seus esforços teóricos de compreensão e orientação da sua ação política, principalmente até o final da década de 1980, quando os paradigmas marxistas perdem espaço, seja no campo teórico ou no campo das frações que compunham o partido. Apesar dos conceitos de acúmulo de forças, hegemonia, bloco histórico e guerra de posição continuarem respingando nas formulações petistas, já não possuem a carga de radicalidade apresentada pelo marxista italiano que, quando utilizado, é numa faceta mais desidratada e depurada.

Como fora demonstrado, a reconfiguração da concepção de sociedade civil traz como referência teórica, principalmente, a teoria habermasiana. Esta referência apresenta uma compreensão da sociedade que contrapõe sistema (mercado e Estado) e mundo da vida. Os subsistemas mercado e Estado possuiriam uma racionalidade particular, ambos de tipo instrumental. Agora, cabe aqui avaliarmos as contribuições de Antonio Gramsci acerca da dinâmica societal, entendida como uma totalidade orgânica.

Faz-se necessário, porém, revisitar a concepção de sociedade civil em Marx, que é entendida como o espaço de intercâmbio material dos indivíduos, onde ocorrem às contradições mais fundamentais da sociedade moderna, solo matrizador da sociabilidade. Sua base é a propriedade privada, o individualismo e o conflito capital e

trabalho. Em outras palavras, ela está baseada na estrutura econômica e social de uma determinada conformação sócio-histórica (Marx, 1986).

O Estado, por seu turno, foi apresentado como instituição eminentemente repressora, cujo objetivo fundamental é a reprodução da dominação de uma classe sobre outra. A valorização desse tipo de abordagem, sem dúvida, decorre do tipo de Estado analisado no período histórico em que Marx e Engels produziram suas formulações: um momento em que a participação política das massas era constrangida por diversos elementos jurídicos e repressores (Marx & Engels, 2001; Coutinho, 1981).

Posteriormente, a análise esquemática que traduzia o Estado como um “comitê que administra os negócios da burguesia” partirá da premissa de que sua função fundamental é conservar e reproduzir a divisão social em classes inerentes à sociedade civil – não somente através do suporte repressivo. Desse modo, desenvolve-se uma nova compreensão acerca da figura do Estado, um agente que institucionaliza, por assim dizer, as lutas de classes, objetivando contornar as contradições sociais inerentes ao modo de produção capitalista, suprimindo-as *formalmente*, mas conservando os princípios gerais que reproduzem as relações sociais que beneficiam os interesses essenciais das classes dominantes.

Já no século XX, Antonio Gramsci desenvolve novas formulações a partir da filosofia da práxis, como ele denominava o marxismo nos tempos em que viveu sob cárcere. Na contracorrente da II Internacional Comunista, Gramsci desconfia das elaborações mecanicistas da II I.C., que apontavam uma primazia das forças produtivas em relação às relações sociais de produção e a centralidade da crise econômica para o desencadeamento do processo revolucionário. Para Gramsci, um elemento importante na construção da luta social estaria na análise da correlação de forças atuantes numa determinada conjuntura, bem como da relação entre sociedade civil e superestrutura, portanto, algo bem distinto do marxismo economicista.

Em seus estudos sobre o Estado, Gramsci o aponta como uma forma concreta de um determinado mundo econômico e de seu sistema de produção, expressão de uma forma de organização social da produção no terreno das superestruturas. Diferentemente de Habermas, aqui mundo econômico e político formam uma unidade indissociável, uma totalidade organicamente articulada (Gramsci, 2006).

Os elementos desse bloco histórico estão intimamente conectados, sofrendo ações e reações recíprocas, tanto no âmbito nacional quanto no internacional. A unidade acima mencionada, entre economia e política, representa a convergência das classes dominantes num ponto fundamental, que é o de criar condições que garantam

a produção e reprodução das relações sociais capitalistas. Essa convergência se processa no interior do Estado.

Como dito anteriormente, o Estado, segundo Gramsci, não se resume ao seu aspecto coercitivo. Para consolidar a hegemonia de uma determinada classe social, ele lança mão da incorporação de interesses e reivindicações dos grupos subalternos, construídos, não obstante, através de suas lutas permanentes e de acordo com o quadro de correlação de forças. No entanto, este processo de incorporação de demandas fica circunscrito às necessidades de reprodução da própria ordem burguesa, não ultrapassando o nível das “reivindicações econômico-corporativas”.

O Estado, compreendido em sua forma orgânica, tem sua amplitude potencializada e abarca – na formulação gramsciana – o conjunto formado pela sociedade política (ou Estado em seu sentido estrito, responsável pela administração e coerção) mais a sociedade civil. Nesta última residiria parcela importante da direção intelectual e ideológica da sociedade. Em outras palavras, essa simbiose pode ser traduzida, segundo o próprio Gramsci, como a “hegemonia encouraçada de coerção” (Gramsci, 2006).

A visão gramsciana de totalidade orgânica tem sua leitura “reconfigurada” pelo pensador italiano Norberto Bobbio. Em seu *“Ensaio sobre Gramsci”*, Bobbio (cuja leitura se tornou bastante difundida nos meios acadêmicos brasileiros) postula que Gramsci constatara uma dicotomia entre sociedade civil e Estado. Nesta “leitura reconfigurada”, Gramsci ter-se-ia afastado de Marx na medida em que “afirma” ser a sociedade civil pertencente ao momento da superestrutura, não mais da estrutura (Bobbio, 1999).

Segundo Bobbio, esta sociedade civil portaria os impulsos democráticos e o papel de determinante histórico, pois é em seu interior que residem as peças fundamentais para a obtenção do consenso, da hegemonia. De modo restrito, entende-se a sociedade civil como sinônimo de aparelhos privados de hegemonia, como o conjunto de igrejas, escolas, sindicatos, imprensa, etc. Assim, deixa-se de abordar a sociedade civil como, também, ponto central da atividade econômica. No entendimento gramsciano, além do fato de a hegemonia ser um momento ético-político, ela também é econômica, pois seu fundamento está na “função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo essencial da atividade econômica” (Gramsci, 2006).

Para Gramsci, o movimento contraditório do real combina, essencialmente, esses dois pólos, numa processualidade designada como relação “unidade-distinção”. Segundo Bianchi, Gramsci alega que sociedade civil e sociedade política “formam dois planos superpostos que só podem ser separados com fins meramente analíticos”. O momento unidade caracterizado pela “identidade” entre Estado e sociedade civil,

representado pelo “conjunto de aparelhos privados responsáveis pela articulação do consenso”; e o momento “distinção” seria meramente “metódico” (Bianchi, p. 45, 2007).

A relação unidade-distinção não nega, como pretende Bobbio, as formulações clássicas, mas apresenta-nos um enriquecimento e desenvolvimento acerca do entendimento da realidade concreta. Obviamente, Marx não pôde vivenciar as novas formas de obtenção de consenso, de reforma moral e intelectual da sociedade

Não pôde, em suma, captar plenamente uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista desenvolvida: precisamente aquela “trama privada” a que Gramsci se refere, e que mais tarde ele irá chamar de “sociedade civil”, de “aparelhos privados de hegemonia”; ou seja; os organismos de participação política voluntários, e que não se caracterizam pelo uso da repressão. [...] No âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para as suas posições mediante a *direção política e o consenso*; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma *ditadura*, ou mais precisamente, uma dominação mediante a *coerção*. [...] E a novidade introduzida por Gramsci não diz tanto respeito à questão da hegemonia, já abordada por Lênin, mas ao fato de que a hegemonia – enquanto figura social – recebe agora uma base material própria, um espaço [relativamente] autônomo e específico de manifestação (Coutinho, p. 92, 1981).

Ambas, sociedade política e sociedade civil, distinguir-se-iam num outro ponto, que é o da materialidade particular de cada uma. Segundo Coutinho, a sociedade política teria sua materialidade nos órgãos de administração e repressão, já os aparelhos privados de hegemonia seriam a base material de ação da sociedade civil. Isso implica numa necessidade colocada pela crescente complexidade das sociedades modernas, que é a de conquistar o consenso como base para uma determinada forma de dominação, através de novas objetivações sociais, que “passam a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia” (Coutinho, p. 93, 1981).

Assim, com o desenvolvimento de uma autonomia relativa, a sociedade civil funciona como “mediação necessária entre estrutura econômica e o Estado-coerção. Recupera-se, deste modo, os nexos materialistas da teoria marxista, pois a objetividade histórica é o resultado de um movimento dialético entre forma social e seu portador material (Coutinho, 1981).

A sociedade política, com seus aparelhos repressores e administrativos, atuaria de modo a garantir a legalidade e a disciplina dos grupos sociais que não consentirem

em uma determinada direção moral e intelectual, principalmente nos momentos de crise, quando fracassa o consenso espontâneo. O nível “hegemônico-consensual” ou “ditatorial” de um Estado, em suas diversas gradações, dependerá, é claro, da autonomia relativa das esferas superestruturais, do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, além da correlação de forças entre as classes sociais que buscam supremacia (Coutinho, 1981).

Ao se analisarem alguns dos preceitos teóricos de Jürgen Habermas e Antonio Gramsci, busca-se a fundamentação do entendimento petista acerca da concepção de sociedade civil. Encontramos em Habermas, elementos que são utilizados como instrumental teórico-metodológico por grande parte dos estudos e orientação políticas relativas aos novos movimentos sociais, cujas práticas apontam para uma crítica da burocratização das relações sociais e da mercantilização da vida. Os novos paradigmas das lutas sociais, materializados pelo associativismo, organizações não-governamentais, movimentos rurais, urbanos e ambientais, dentre outros, representariam o potencial de solidariedade humana presentes no denominado *mundo da vida*. Pois bem, esta sociedade civil organizada teria como propósito central a estabilização das relações Estado/mercado, subsistemas orientados pela racionalidade de tipo *instrumental*, cujos movimentos essenciais são evidenciados pelos meios *poder e dinheiro*. Segundo as formulações recentes do petismo, é disso que se trata: garantir a manutenção de espaços a partir dos quais seja possível a fabricação de consensos legitimadores das ações “públicas” que disciplinem o funcionamento do mercado e das políticas públicas, quando possível; além de protegerem o ordenamento jurídico vigente.

Importante considerar, por outro lado, que o desenvolvimento de cadeias complexas de relacionamento na modernidade aprofunda o processo que Habermas denomina colonização do mundo da vida. A racionalidade comunicativa, presente no mundo da vida, é impactada de modo a disseminar um processo de reificação social.

A resolução deste cenário, para Habermas, pode ser encontrada na ação articulada da sociedade civil, através de um processo descentralizador que possibilitasse a penetração comunicativa das diferentes organizações sociais nas esferas decisórias. No entanto, o pressuposto fundamental para a expansão desse processo seria a institucionalização dos integrantes da sociedade civil. Portanto, para o avanço democrático, o papel das instituições no fortalecimento da prática comunicativa das organizações autônomas é crucial, nesta abordagem.

Esse tipo de postura teórica, por outro lado, influenciará a abordagem institucionalista, onde prevalece a formulação de Estado como sujeito autônomo (e, por conseguinte, neutro), que sofre determinações exteriores ao ambiente em que

atua. Os antagonismos e tensões de corte classista desaparecem da análise, uma vez que o eixo central da investigação deve ser o grau de normatização, sua estabilidade e evolução (Pinheiro, 2007).

Segundo Bianchi, este modelo teórico possui três grandes dificuldades teóricas

1. O estabelecimento de nítidas fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil e a afirmação de uma contraposição entre esta última e os “subsistemas administrativo e econômico”, impede a compreensão da interpenetração dessas três esferas no mundo contemporâneo.
2. A afirmação de uma sociedade civil homogênea e portadora dos impulsos positivos para a renovação democrática da sociedade deixa escapar os conflitos e antagonismos existentes no interior dessa sociedade civil e
3. Definida a sociedade civil como mola democrática da sociedade e não como lugar do conflito político e ideológico, seu “projeto utópico” aparece como a utopia que a atual relação de forças na sociedade civil permitira realizar, daí seu caráter autolimitado ser, precisamente, a limitação da ordem natural (Bianchi, p. 4, 2002).

Evidentemente, o tecido social porta contradições e interesses conflitantes, que podem desembocar em regimes antidemocráticos. Portanto, a sociedade civil não é, como quer Habermas, necessariamente, o bastião da democracia. Sua configuração é diferenciada e apresenta projetos político-sociais muito distintos (como, por exemplo, o “Movimento dos Sem Terra”, o “Movimento dos Sem Teto”, a “Tradição, Família e Propriedade”, a “União Democrática Ruralista”, e o recente “Cansei”, movimento composto por grupos de classe média).

A questão central em Habermas é a distribuição desigual de recursos comunicativos, impeditivo para o acesso das organizações autônomas a uma esfera pública. Entretanto, além de existir uma “distribuição desigual de recursos comunicativos”, a sociedade civil é marcada por antagonismos de classes. Como demonstra Gramsci, a sociedade civil reproduz um determinado exercício da dominação de uma classe sobre o conjunto da sociedade, com seus organismos privados construtores da hegemonia, bem como é o solo essencial das estruturas econômicas da sociedade.

Em suma, sociedade civil e sociedade política não estariam dissociados, segundo o referencial gramsciano, pelo contrário, representam estruturas sociais diferenciadas, mas que desdobram suas ações de maneira entrelaçada, dialeticamente articuladas numa unidade orgânica. No constructo teórico de Gramsci, a proposta teórica e ético-política não é a estabilização das instituições, muito menos

de um funcionamento do mercado mais equilibrado, como postulam as formulações mais recentes do petismo. Em linhas gerais, Gramsci deixa apontamentos relevantes para a compreensão do movimento contraditório do real, articulando os elementos fundamentais que sustentam uma forma social que possui complexas estruturas de produção de consenso, administração e coerção, cujo objetivo fundamental é a reprodução do modo de vida burguês. Gramsci procura sustentar outro objetivo: o desenvolvimento de um processo de transformação social, que seja norteado pela emancipação das classes subalternas. Ao que parece, o petismo acaba por enveredar por atalhos que, no limite, preservam a estrutura de exploração e dominação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação popular apropriada e redefinida: o deslocamento dos conflitos de classe para a disputa de modos de gestão do Estado burguês

As teses petistas sobre participação popular transformam-se sob as circunstâncias históricas. Verificou-se que inicialmente suas concepções estavam polarizadas em torno da perspectiva dos conselhos populares que muito embora o partido não tenha chegado a uma definição clara de sua proposta, havia um certo consenso de que estes poderiam se constituir enquanto embriões de um poder anticapitalista e que seriam as marcas distintivas do partido.

As primeiras experiências foram dramáticas e revelaram as contradições de um partido orientado, em grande medida, pelas forças populares que possuíam um descontentamento social e político com as tradições autoritárias do Estado brasileiro. Em busca de uma efetivação da participação popular no processo de decisão sobre a alocação de recursos públicos, ampliação de direitos e confronto aberto com o institucional, o PT se colocou no papel de instrumento político que poderia viabilizar este processo de auto-organização das classes populares.

Nascido da convergência de agentes sociais com referências as mais diversas, o PT enfrenta desafios administrativos para os quais não havia consolidado propostas muito claras. Seja por conta da própria inexperiência, como também pela fragmentada orientação política. Os setores mais combativos da esquerda durante os anos 1980 tentaram, de algum modo, imprimir às administrações um caráter mais disruptivo, porém acabavam esbarrando na própria contraditoriedade de ter que combinar uma identidade socialista, que apontava para uma ruptura com o *status quo*, com o

exercício de governar sob os imperativos estruturais. Esse fator contribuiria para aprofundar as indefinições programáticas⁹⁸.

As experiências de Diadema e Fortaleza, tão discriminadas pela própria historiografia petista, indicaram algumas práticas que encontrariam graves dificuldades no caso de novas conquistas eleitorais e avanço da bandeira da participação popular sob as determinações históricas e sociais dadas. A luta fragmentada dos movimentos populares e o direcionamento de suas demandas às gestões petistas de modo também particularista ensejariam disputas infundáveis sobre os escassos recursos públicos. Comprometer-se-ia, deste modo, o desenvolvimento de uma luta social que contasse com uma determinada organicidade, unidade de ações e projetos definidos. O grau de improvisações político-administrativas associadas às necessidades eleitorais para angariar apoio, visibilidade e publicização levariam à ampliação do discurso petista, que passaria a entender a gestão urbana como uma obrigação de governar para toda cidade, descaracterizando a retórica precedente de governo para os trabalhadores.

A gestão em Fortaleza, especificamente, criara um tensionamento que não encontrou semelhança no caso de Diadema. Prefeita e partidários de sua tendência política mantiveram-se sob as mesmas diretrizes iniciais de participação popular, balizados pela concepção de duplo poder, guardadas as particularidades do caso cearense, almejavam com isso explicitar o confronto com as outras esferas de governo, promover a organização do movimento popular e descortinar o conflito de classes. Obviamente, tal postura não encontraria guarida na direção partidária do PT, levando os militantes do agrupamento de Fontenele e ela própria à expulsão.

Na gestão Erundina ocorreram disputas envolvendo aspectos contraditórios próximos aos das outras experiências, como a conflituosa relação entre o partido militante e o partido no governo. Além disso, a participação popular que encontrara algum estímulo na descentralização administrativa vai paulatinamente sendo inserida no jogo institucional, principalmente nos mecanismos de consulta criados a partir das novas competências atribuídas através da Constituição de 1988. Ao final, a linha programática da campanha e a indeterminação de parte de seus pressupostos condicionaria um novo tipo de trato da concepção participativa, inclusive com a formação de novos conselhos, mais setorializados e gravitando em torno do institucional. Vale ressaltar que a participação popular também passaria a ser compreendida como uma ação que visava a disputa da renda urbana e a discussão sobre a gestão de serviços públicos com setores das classes dominantes, uma vez

⁹⁸ Juarez Guimaraes. *O anjo torto, o PT e o enigma de 89*. In: *Cadernos Em Tempo*, abril/maio de 2000.

que a inversão de prioridades seria encarada pela ótica da legitimação de espaços de disputa com a presença de segmentos sociais com “interesses contrapostos”, como afirmou Singer (op.cit.).

Com o aprofundamento de sua experiência na esfera institucional os conflitos internos perdem força e visibilidade. Os conflitos que existiram naquele período precedente, ocorreram, em grande medida, porque as administrações petistas estariam impelidas a responderem a três vetores avaliativos: os critérios das direções partidárias, dos movimentos sociais organizados e do conjunto da população (Costa, op.cit.).

As demandas dos militantes partidários e dos movimentos sociais – que, em geral, também possuem militantes do PT – entram em conflito direto com as responsabilidades governativas, dado o caráter combativo dos movimentos e a urgência de suas reivindicações históricas, que transcendem as limitações institucionais das administrações. Por outro lado, um conjunto mais amplo da população também exerce pressão sobre estas responsabilidades governativas que, por sua vez, não conseguem abarcar toda esta amplitude de interesses devido a estreita capacidade que possuem as administrações de absorvê-los.

As gestões petistas que se consolidam na prefeitura de Porto Alegre enfrentam adversidades também semelhantes, principalmente no primeiro ano de gestão e experiência com a participação. As adversidades eram alimentadas, sobremaneira, pela inexperiência e indeterminação de certos pontos do programa partidário, em especial a participação. Neste item, ainda se entendia de maneira muito genérica a participação popular, que estava baseada nos conselhos populares e associada a uma noção de transferência do poder para as classes exploradas e oprimidas. Aos poucos esta visão vai sendo deslocada para uma abordagem na qual a discussão regionalizada e institucional toma consistência, principalmente por conta da reformulação de metodologias de participação e do próprio refluxo dos movimentos associativos baseados na tradição dos conselhos populares. Ainda num primeiro momento, a institucionalidade foi tratada como um meio através do qual seria construído um processo de acúmulo de forças visando uma possível ruptura revolucionária.

O peso cada vez maior da luta institucional pode ser entendido a partir de um conjunto de fatores históricos que impactaram o petismo, como a derrota de Lula na campanha de 1989, que estimulou a reflexão em torno da prática institucional e na elaboração de planos com um grau mais consistente de definição. Ao mesmo tempo, as administrações municipais que se iniciavam ao final da década de 1980 determinaram a mudança em vários paradigmas petistas. Outra condicionante

fundamental foi o refluxo dos movimentos sociais baseados no confronto com o institucional, que tiveram uma considerável presença na construção do partido e de suas bandeiras. Este refluxo também fora o produto dos efeitos da crise econômica e da reestruturação produtiva, que elevou a taxa de desemprego, bem como do avanço da ofensiva neoliberal, que acarretou no ataque frontal a direitos sociais, ao funcionalismo público e o crescimento da precarização dos postos de trabalho. Finalmente, e nem por isso menos importante, a derrocada da União Soviética impactou decisivamente na postura do PT frente à valorização do institucional e na crítica ao marxismo-leninismo. O posicionamento petista que procurava demarcar sua distinção com relação à social-democracia e ao marxismo torna-se mais enfático, inclusive com o afastamento de tendências inteiras do partido. Ademais, os conceitos marxistas de cunho gramsciano começam a ser deslocados pelo ideário liberal de cidadania ativa e pelas formulações que versam sobre uma “esfera pública não-estatal”, afastada da voracidade burocrática e dos destemperos do “mercado”. Conceitos marxistas são cada vez menos frequentes, sendo substituídos pela contraposição entre sociedade civil, mercado e Estado, onde a participação democrática na gestão e fiscalização do poder seria suficiente para conter os excessos da economia e da política.

Embora a gestão de Pont destoe da antecedente em termos de perspectiva conceitual – enquanto Genro procura enfatizar conceitos de cunho habermasianos, Pont ainda procura incorporar Gramsci, mas com aproximações aos novos paradigmas –, sua fração no petismo acaba por subestimar o caráter desorganizador das lutas populares, presente nas instâncias jurídico-políticas do modo de produção capitalistas. No limite, a “estratégia de pinça” encaminharia a DS para o reduto reformista do PT.

Em termos programáticos, o socialismo perde espaço para a democracia, numa guinada às influências do eurocomunismo, que passa a condensar todo potencial “emancipatório”, que deveria levar em consideração, a partir de então, a legalidade e o pluralismo. A radicalidade dá lugar ao reformismo e este, por sua vez, no máximo de sua pretensão política, apresentaria pontos de divergência com o neoliberalismo. Apesar disso, parte considerável da carga crítica ao neoliberalismo se revelaria apenas como um artifício retórico, uma vez que o próprio governo Lula mantivera os elementos mais fundamentais do receituário neoliberal de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso.

É importante deixar claro que uma de nossas principais hipóteses aventadas é, justamente, a de que a participação popular sofre uma inflexão, associada, é claro, às próprias mudanças programáticas do partido. Tais mudanças não estariam em germe,

incubado, desde sua fundação. Como afirma Pinheiro, esse pensamento constituiria em grave erro metodológico, na “medida em que perde de vista a história das lutas de classes no período e como elas repercutiram nas várias correntes do partido, além de apenas tomar pelo lado negativo o mito da origem que os próprios petistas sustentam ao propor a refundação do partido” (Pinheiro, p. 156, 2006).

A partir dos anos 1990, a participação popular é concebida, consensualmente, como uma forma de “complementação” ao sistema representativo, ausente, portanto, de um panorama conflitivo, contestador das estruturas políticas estabelecidas. O período antecedente portava essa retórica de conflito com as instituições, inclusive, sendo esta qualificada como uma proposta “autoritária” pelos setores mais conservadores. O PT, naquele contexto, enquanto principal partido ligado às lutas populares, foi quem melhor vocalizou essa noção de participação. O fato é que, posteriormente, a noção de “participação cidadã” torna-se um discurso recorrente na cena política, fomentando concepções formuladas nos grandes centros financeiros internacionais, como a noção de governança local. Neste sentido, podemos afirmar que a participação popular analisada aqui também é o produto de várias tentativas frustradas de tomada de posição no interior do Estado burguês, visando seu controle e direcionamento. As experiências analisadas apresentaram o PT como fonte política de direcionamento daquelas bandeiras e quando sujeito aos imperativos do Estado e do burocratismo este partido inicia um processo de inflexão, visando uma readequação que lhe desse respaldo para ocupar, de fato, postos na gestão. Assim, a participação, como é admitida neste trabalho, penetra nos poros da máquina estatal no momento em que tem depuradas as suas “impurezas”, que arrastavam a participação para o conflito com o institucional.

O primeiro período de formulações e gestões petistas ainda estaria calcado por indeterminações programáticas e improvisos que condicionavam as formas de participação. Esta se consolidaria numa perspectiva transformada a partir do estabelecimento de novas “metodologias” administrativas, da inserção institucional de movimentos sociais e de uma determinada experiência governativa do PT. As experiências tidas como as mais exitosas remodelaram os parâmetros da participação de modo que ela pudesse oferecer uma forma específica de governabilidade e permitisse ao executivo um respaldo e uma legitimidade sobre as políticas públicas. Obviamente, este maior conhecimento dos meandros burocráticos teria algumas implicações políticas.

Portanto, o malogro de uma concepção de participação e o “êxito administrativo” de outras formas de participação, juntamente com o desenvolvimento de um tipo específico de conduta programática, não estariam dados de antemão,

como apontamos. Eles são o produto de uma determinada configuração das lutas de classes, na qual a cena política era caracterizada pela presença de uma força representante do campo popular que não conseguiu efetivar um programa e uma conduta política que fosse capaz de traduzir uma alternativa ao bloco no poder.

Projetos de participação popular, como o OP, foram criados no bojo de lutas sociais desenvolvidas por diversos segmentos da esquerda brasileira que baseavam suas reivindicações mais imediatas em “mudanças referentes a como e para quem os bens públicos são distribuídos”, na inversão de prioridades e no rompimento com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas no Brasil (Avritzer & Santos, 2002). A partir de 2001, mais de 100 localidades no Brasil implementaram o OP, incluindo cinco capitais com mais de um milhão de habitantes (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo e Belém), com variações significativas entre as experiências⁹⁹.

O bloco no poder, em recomposição durante o processo de redemocratização, sob pressão política e social das classes dominadas, teria percebido o potencial contestatório das lutas que emergiam do campo popular. A insuficiência do processo eleitoral que era retomado no país, no que tange o fornecimento de legitimidade, apresentou ao bloco no poder a necessidade de configurações da reprodução e do apaziguamento das tensões, provenientes das formas de dominação, em outras bases. A participação popular institucionalizada, em certa medida, também foi o produto de um tipo de intervenção popular que fazia parte do conjunto de formas políticas “abertas” às possíveis concessões das classes dominantes mediante a pressão e luta das camadas populares. Neste sentido, o PT em seu processo de inflexão, ao organizar as lutas políticas dos trabalhadores num panorama conciliatório com as instituições, marca sua função política de classe-apoio aos projetos hegemônicos. Isso ocorreria, dentre outros fatores, pelo deslocamento do foco das disputas políticas do conflito entre capital e trabalho para divergências sobre o modelo de gestão do Estado, se participativo, representativo, consultivo ou deliberativo, por exemplo (Pinheiro, *idem.*).

As políticas participativas passam a ter o rótulo de sistema de “boa governança”, capazes de proporcionar a inclusão de segmentos sociais apartados dos processos decisórios e promover distribuição de renda, contribuindo para a efetivação da cidadania. Os governos que praticam a “boa governança” são reconhecidos pelos

⁹⁹ A expansão dessas políticas são evidenciadas, também, por sua aceitação por quase todo o espectro político-partidário no Brasil, do PT (cerca de 50%) ao PDT, passando pelo PSDB e até mesmo a partidos como o PFL (atual DEM) e PPB (atual PP). Ver RIBEIRO, A. C., GRAZIA, G. *Experiências do Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997-2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

organismos financeiros internacionais, outrossim, por contribuir para a *eficiência fiscal*. Segundo o BID

La descentralización de los procesos de adopción de decisiones, es decir el proceso tendiente a compartir las facultades y atribuciones de adopción de decisiones esenciales con los gobiernos locales e instituciones basadas en la comunidad, se há convertido en un componente esencial del concepto de desarrollo participatorio. Este último, a su vez, es concebido como la inclusión de los beneficiarios previstos en el proceso de desarrollo, haciéndolos participar en todas y cada una de sus fases, lo que comprende un diagnóstico inicial y la determinación de los problemas y necesidades de la comunidad. Se prevé que este proceso participatorio refuerce la sostenibilidad de los proyectos; el mismo ha dado lugar a la inserción, en casi todos los proyectos del Banco referentes al alivio de la pobreza, de disposiciones tendientes a la descentralización a fin de promover la participación de la comunidad. [...]El aumento de la estabilidad política nacional emanado de una sensación más nítida de un reparto equitativo del poder puede constituir un instrumento de respaldo de los esfuerzos realizados por el Gobierno central en procura de la estabilidad macroeconómica. En consecuencia, los aspectos de la descentralización vinculados con el reparto del poder guardan relación, en algunos aspectos, con el argumento de la eficiencia fiscal. [...] *Sólo puede haber un reparto democrático del poder si existen instituciones democráticas subnacionales. Cuando ellas son débiles, el Gobierno central debe utilizar su experiencia técnica para respaldarlas*". (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 2-3). Grifos do original.

É nítido, portanto, o interesse desses organismos na capacidade dos Estados latino-americanos em consolidar seus compromissos fiscais, tendo como pano de fundo a idéia de participação enquanto mecanismo de transparência na gestão pública. Associado a este esforço de eficiência fiscal tem-se inúmeros mecanismos institucionais. Dentre eles, pode-se citar o próprio processo de descentralização de competências. Este processo de descentralização fora acompanhado por um incremento nas transferências federais para os municípios e, por outro lado, por um esforço local em elevar os recursos próprios¹⁰⁰. Todavia, ainda verifica-se uma considerável concentração da capacidade fiscal e financeira sob o poder da União, o que significa perda das potencialidade de investimento com recursos próprios pelos estados federativos e municípios. Em geral, estados e municípios são levados ao endividamento com os agentes financeiros federais e com a própria União, via Caixa

¹⁰⁰ São recursos próprios das cidades: Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana (IPTU) e Imposto sobre a transmissão inter-vivos (ITBI). Entre 1988 e 1998, os recursos próprios dos municípios no Brasil aumentaram 197%, atingindo seu nível histórico máximo. Ver SOUZA, C. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. In: Revista São Paulo em perspectiva, 18 (2): 2004.

Econômica Federal, BNDES e Banco do Brasil (Santos Filho, 1996). A participação na receita total, por parte do governo federal, vem se ampliando com a criação de novas contribuições e alíquotas, concentrando de forma progressiva os níveis de recursos na esfera da União que, por sua vez, não são partilhados constitucionalmente com os demais níveis de governo.

Fica em evidência um complexo processo contraditório, no qual bandeiras empunhadas por segmentos sociais ditos de esquerda são tomadas por setores que representam o capital financeiro internacional. É com ironia, e com uma certa dose de lucidez, que Ermínia Maricato observa a panacéia da participação num evento promovido pelo Banco Mundial em 2006 ¹⁰¹

[...] Certamente, a diretora do Bird se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente, e sem corrupção, os poucos recursos destinados a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passava pela sua cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso. Ela não deve ter pensado, tampouco, quando teceu tantos elogios aos processos participativos, que eles pudessem tratar dos recuos nos investimentos em políticas sociais levados a efeito em tantos países pobres do mundo, durante 27 anos, por inspiração do próprio Bird ou FMI (Maricato, 2007).

De maneira contundente, encontra-se – em relatórios, material de divulgação e até mesmo em muitos estudos acerca da temática da participação – a noção de ampliação da cidadania através das políticas participativas. Como pondera Saes, na atualidade, o tema da cidadania funciona também como “mito”, provocando um impacto avassalador junto à opinião pública, o que “leva os membros da sociedade a uma aceitação acrítica dos processos sociais recobertos por essa expressão” (Saes, 2003).

As lutas das classes trabalhadoras por novos direitos objetivam a realização de suas demandas materiais e simbólicas diante das desigualdades que estruturam as relações sociais no capitalismo. Os direitos civis, criados através da liberdade jurídica, promovem uma “ilusão prática”, como já assinalamos, trata os desiguais de maneira igualitária. Sua fundamentação é a categoria sujeito de direito ao qual o “direito atribui as determinações de liberdade, da igualdade e da propriedade, o sujeito-proprietário que, no mercado, pode oferecer a si mesmo como mercadoria [...] em troca de um

¹⁰¹ Evento ocorrido em Vancouver, no ano de 2006, intitulado World Urban Fórum.

equivalente” (Naves, 1996, p. 81). Deste modo, as diferenças entre capitalista e trabalhador ficam subsumidas pela categoria de cidadão (Pinheiro, 2007).

Não obstante o direito não se limitar aqueles aspectos mais essenciais do capitalismo, a categoria ideológica de cidadão despoja o indivíduo de sua conformação de classe e permite seu acesso ao Estado somente na condição de cidadão. Isso porque, na representação jurídica do Estado, este não pode ser a expressão de vontades de interesses privados (de classe), mas do interesse geral (Naves, op. cit.).

A perspectiva adotada, como já assinalamos, considera o Estado como principal promotor do efeito desorganizador das classes trabalhadoras, na medida em que confere ao indivíduo sujeito de direito (cidadão) o pertencimento ao povo-nação, diluindo as perspectivas baseadas no fundamento classista, e que o insere nas estruturas fundamentais do Estado capitalista (voto secreto, igualdade jurídica, aparelho repressivo, etc.). Segundo Wright, essa desagregação poderia ser minimizada com a criação, pelos partidos de esquerda que chegassem ao governo, de órgãos de democracia direta nas “faixas de administração do Estado” (Wright, 1981, p. 214). No entanto, o mesmo autor ressalta que para que essa ação tenha efeito, faz-se necessário o controle do governo com base na mobilização da classe operária com capacidades autônomas e organizacionais fortes; além do enfraquecimento da hegemonia ideológica da burguesia antes de uma vitória eleitoral da esquerda. No entanto, como observamos em nossa análise, o PT não conseguiu atribuir ao seu corpo político o grau de organização que almejava ser o instrumento primordial. Num contexto de fragmentação das lutas populares e de poucos critérios programáticos definidos claramente, a desorganização das lutas populares avança num sentido em que o PT se torna uma representação política da classe-apoio, reivindicando formas de democracia conciliadas com os interesses fundamentais da classe hegemônica. Isso fica mais nítido nas discussões que seriam feitas a partir da vitória para o governo federal, quando as instâncias denominadas participativas são utilizadas para legitimar reformas estruturais (previdência) e para a manutenção da política de superávit fiscal.

ENTREVISTAS:

Raul Pont¹⁰²

“Atualmente sou Presidente do PT no Rio Grande do Sul e Deputado Estadual pelo terceiro mandato, antes disso fui prefeito em Porto Alegre, Vice-Prefeito no início dos anos 90, já havia sido Deputado também nos anos 1980, Deputado Federal. A minha trajetória política é muito vinculada ao movimento estudantil dos anos 60 e do movimento sindical, primeiro no sindicato dos bancários, eu era bancário com 17, 18 anos de vida em Uruguaiana, vim transferido para Porto Alegre (pra poder estudar, não existia universidade em Uruguaiana), entrei na UFRS, em 1964, em pleno Golpe e a partir daí me integrei numa atividade de política estudantil, de centro acadêmico. Rapidamente militei um período com o Partido Comunista Brasileiro, saímos em bloco, um grupo grande de estudantes, quando do 6º Congresso, em 1966, por divergências políticas, por discordâncias com a democracia interna do partido, com a luta política contra as teses do Prestes e organizamos naquela oportunidade uma espécie de dissidência, que depois deu origem ao Partido Operário Comunista já em plena ditadura (1968) e numa situação mais difícil e cada vez mais adversa. Fui dirigente estudantil, presidi o DCE da UFRS em 1968-1969, veio aquele período da prisão em Ibiúna, o AI-5 e a partir daí tive que sair de Porto Alegre, morei e trabalhei em São Paulo como professor, continuei militando na mesma organização, até ser preso na metade de 1971 e posteriormente voltei para Porto Alegre. Aqui retomei a vida política, terminei a universidade, porque não tinha terminado nem a Economia nem o curso de História. Nos engajamos num movimento aqui, com um grupo de ex-presos políticos, pessoas de uma nova geração da universidade (1973-74), militamos na organização de um instituto de estudos em torno do MDB, chamado IEBS, uma espécie das atuais fundações partidárias, que abriam um espaço importante aqui no Rio Grande do Sul para pessoas que eram filiadas e não-filiadas ao MDB. Precisávamos de um espaço que tivesse a proteção legal, dos espaços da Assembléia Legislativa para promover debates, seminários, palestras e um processo de resistência e retomada da luta política. A partir de 1977-78, engajados na luta pela anistia e pela reorganização

¹⁰² Entrevista realizada dia 30/03/2011, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul.

partidária, todo esse grupo que tínhamos aqui, que já atuava na universidade, no movimento sindical, no MDB e em várias cidades do interior e que tinha uma identificação com tendências socialistas do MDB, saímos em bloco para integrar o Movimento Pró-PT, que aqui em Porto Alegre começou a existir a partir de 1978-79. No final de 1979, já tínhamos realizado a eleição da primeira direção do Movimento Pró-PT, antes da fundação em fevereiro de 1980. De lá pra cá, eu entrei no Diretório Nacional onde estou há 31 anos. Como fui dep. federal, num breve período também fui da executiva nacional do partido. Agora, mais recentemente na época do PED, também na época dos processos de eleições diretas voltei um curto período para a executiva, mas sem condições: não morando em São Paulo ficava muito difícil e acabei renunciando à executiva, ficando apenas na direção, pelo trabalho que tinha aqui no Rio Grande do Sul.

O tema proposto da participação popular, aqui na nossa primeira experiência foi a partir de 1988, com o governo Olívio Dutra na prefeitura de Porto Alegre. Nós colocávamos em nosso programa “governar com participação popular” e quando chegamos no governo tínhamos algumas idéias mais teóricas, com base nos livros, outras com base na experiência, as teorizações sobre a Comuna de Paris, sobre os Sovietes, etc. Mas aqui, no Brasil, não tínhamos nenhuma experiência concreta, e foi brotando um misto de compromisso de programa, um pouco de espontaneidade e um pouco de teoria política, de pessoas que já tinham uma trajetória na esquerda mais acumulada, que se traduziu a participação popular como um processo centrado no orçamento público. Daí a surgiu a idéia de Orçamento Participativo (OP), a idéia de organizar o debate com a população, num primeiro momento de forma regionalizada. A própria população após o segundo, terceiro ano, reivindicou subdivisões destas regiões, porque achavam as regiões muito grandes e chegamos a 16 regiões. A estrutura que hoje permanece, mesmo com o PT fora do governo. Cada duas regiões de OP compõe uma região de planejamento do Plano Diretor, que foi reformado e modificado em 1999 (o último tinha sido em 1979). Nós fizemos, durante o terceiro governo da administração popular, todo um debate, um Congresso da Cidade pra fazer essa reforma, que foi aprovada no final de 1999. Mas o OP começou em 1988-89, já no primeiro ano de governo do Olívio e depois de 1993, já com Tarso prefeito e eu como vice, nós construímos todo um processo de participação temática, ou seja, além das plenárias e organização regional do OP, passamos a ter áreas por temas (hoje são 7 temas em Porto Alegre, nós começamos com 5 áreas temáticas).

Pra nós não havia muito conflito nessa questão de mudança de “conselhos” para “orçamento”, claro que a idéia de um conselho como um soviete é bem distinta, bem diferente. Havia uma idéia de organização por local de trabalho, por local de atuação

profissional. Nós fizemos um processo de organização da população aberta, livre, direta, espontânea, voluntária, ninguém era obrigado, chamávamos as pessoas pra discutir a situação econômica da prefeitura, o orçamento, as obras em andamento. A partir do primeiro ano, sempre era decidida a abertura do processo naquele ano, era antecedida pela prestação de contas do ano anterior, isso era importantíssimo pra dar credibilidade, para as pessoas terem a informação daquilo que foi feito, os percentuais daquilo que foi cumprido, do que estava em obras, o que estava atrasado, o que não foi possível realizar. Então, esse processo não teve muita divergência aqui, havia um grande consenso. Eu não me recorro de um grupo, uma parcela ou uma tendência que tenha se colocado contra. Uma ou outra pessoa teve divergência no método, na forma, mas não me recorro de ter havido uma resistência. Havia um grande consenso no partido sobre isso, claro que a relação disso com a Câmara de Vereadores já criava algumas diferenças mais sensíveis, não só em relação aos vereadores de todos os partidos, como também havia compreensões um pouco distintas sobre os limites e possibilidades do OP. Se ele caminha pra ser uma outra institucionalidade ou se ele é só uma forma de democratização da decisão orçamentária. Esse debate existe.

[O que se percebe lendo alguns documentos e textos partidários é que a noção de participação (de acordo com o movimento de 'teoria e prática', avanço institucional e experiência administrativa) vai se transformando diante das dificuldades, relação com a militância...]

Não temos unidade, digamos, em relação a essa forma de democracia participativa, que não é única e não se restringe ao OP. Nós incorporamos depois, cada vez com mais autonomia, os conselhos municipais, que não são conselhos populares, são de representação direta e muitos deles previstos em lei, até com funções (no caso da saúde, da educação, da assistência social) e com poderes legalmente estabelecidos para serem instrumentos normativos de aconselhamento, de decisão sobre políticas públicas que o governo venha adotar. Bem, é evidente que, quando digo que nós tínhamos uma grande divergência, eu não estou dizendo que todos os prefeitos eleitos do PT aplicavam a experiência que se praticou em Porto Alegre. Infelizmente, hoje no Brasil, acho que grande parte das prefeituras do PT (e eu digo infelizmente) não praticam OP. Praticam outra política e como não há um debate sobre isso mais permanente ou uma incidência da direção nacional, da sua executiva, no sentido de cobrar dos prefeitos políticas públicas que estejam dentro de um projeto programático-partidário, a tendência é de que a lógica do senso comum, da prática tradicional se sobreponha. Hoje nós governamos no Rio Grande do Sul 62 municípios, temos vice em mais 68 ou 69, portanto estamos presentes com prefeitos ou vices em quase 150 municípios, temos participação de secretários em um número grande de municípios,

onde não temos prefeito e vice prefeito. Então, o partido está presente em mais de 250 administrações com secretários e prefeitos e vice prefeitos, em mais de 300 municípios temos vereadores. É um partido que cresceu muito e que não tem alcançado (e eu estou falando só do Rio Grande do Sul, que é um dos mais homogêneos, em outros lugares a situação é pior, não pelo crescimento porque é bom que ele cresça, mas digo no sentido de homogeneidade de políticas públicas levadas à frente pelo partido), é muito variável, não estou dizendo que todos praticavam ou que existem experiências mais radicais ou superiores aquela praticada em Porto Alegre. O que se tenta fazer é um projeto mais ou menos parecido, e repito, às vezes tem até um ou outro prefeito que concorda, que acha certo, que não é contra, mas não faz, não toma iniciativa ou deixa para o ano que vem e aí para o outro ano e aí já começa a campanha pra sucessão. Então essas coisas acontecem, infelizmente, ainda que o partido, no nosso caso aqui, tem incidido junto às prefeituras para que o programa seja cumprido e estabelecido.

[Gostaria que o deputado comentasse sobre a existência ou não de um grau de tensão entre a base partidária e a militância com a administração. Já que em São Paulo houve, em determinados momentos, um grau de tensão um pouco elevada...Como foi em Porto Alegre?]

Claro que esse tensionamento sempre existe, porque partido é partido, governo é governo e nem sempre as coisas combinam exatamente, são frentes distintas. O que nós temos que fazer é criar de maneira objetiva mecanismos para que não ocorra esse tensionamento. Nós tínhamos um conselho político que funcionava semanalmente no governo (no governo Tarso e no meu governo). Nesses anos em que eu estive envolvido, conseguimos manter um padrão de reunião semanal, com a presença da liderança da bancada do partido, pra não ter atrito com os vereadores, com presença do partido e tínhamos de duas em duas semanas reunião com o secretariado, onde convidávamos sempre representantes dos partidos aliados. Os nossos governos iniciais aqui foram governos com muita pouca participação de outros partidos, nós ganhamos as eleições quase que sozinhos, com Olívio, Tarso, o meu vice era o Fortunati, do próprio PT. Então, já a partir de 1997 passou-se a ter o direito à reeleição e isso colocava mais um elemento de como nós tínhamos que incorporar outros partidos na disputa. A diferença maior que vejo hoje, por exemplo é o caso do governo federal, onde nós não passamos de uma participação popular no primeiro plano plurianual do governo Lula, depois disso nós tivemos conferências. Mas conferência é conferência, não é decisão sobre orçamento. E eu acho que uma das grandes derrotas que a gente teve até agora foi não ter conseguido realizar num plano estadual, federal, nos estados que governamos, no país, um sistema mais sólido de

democracia participativa. Acho que essa é uma deficiência séria que ainda nós vivemos, ao lado da reforma política e eleitoral, que é a principal responsável pela distorção do sistema eleitoral brasileiro, pela distorção dos resultados. Não é possível ter um país em que você tenha, para o poder executivo, 50 milhões de votos e o mesmo partido ou composição de partidos não passe dos 14 ou 15 milhões de votos para o legislativo, quer dizer, esse sistema é completamente anacrônico, antidemocrático, esquizofrênico, porque ele não ajuda as pessoas a consolidar uma consciência, identificar no partido um determinado programa. Fora disso, eu acho que outro problema grave que a gente vive é o de não ter desenvolvido um sistema de participação popular, pela nossa experiência nós já praticamos isso no estado e se nós praticamos no estado, pode fazer em todo país. O que é um país se não um somatório dos estados? Claro, que o orçamento é diferente, os valores são outros, mas quem discute os problemas da competência estadual tem condições de discutir os problemas de atribuição do governo federal.

[Na visão do deputado a que se deve essa dificuldade na implantação federal?]

Eu acho que uma resistência grande do governo e uma visão predominante de que basta a governabilidade alcançada no Congresso e, como para alcançar uma governabilidade no Congresso o preço é muito alto, você ainda multiplica, fortalece o primeiro problema, porque com as alianças feitas, aí sim que a resistência à democracia participativa aumenta. Os partidos do centro e da direita não querem nem ouvir falar nisso, quer dizer, se eu já tenho problemas internamente, tenho dúvidas, alterações e ainda vou me aliar com o centro e a direita, é claro que não vai sair nunca um processo de educação, formação, dirigida para uma democracia participativa, onde o OP, os congressos, os conselhos são elementos. O OP não esgota a democracia participativa, os conselhos, as assembléias setoriais ou regionais, os grandes congressos da cidade, essas coisas são componentes. Numa visão de democracia participativa, no meu ponto de vista, é de caminhar para criar uma outra institucionalidade. E isso é mais polêmico, sobre esse tema a discussão no PT é muito mais difícil ainda, tanto que na maioria das pessoas que até entendem que o 'OP é bom, vamos mantê-lo', ou 'vamos praticá-lo', mas quando chega na discussão 'e agora, daqui pra frente o que se faz?', aí o problema é bem mais difícil.

[Há quanto tempo à discussão do orçamento estadual funciona?]

Aqui funcionou nos 4 anos do governo do Olívio, em Porto Alegre começou em 1988-89 e vem até hoje, ainda que em Porto Alegre no governo Rigotto e agora com o governo Fortunati, o percentual de recursos destinados à participação popular diminuiu

sensivelmente¹⁰³. Há uma tendência crescente dos secretários não se subordinarem a um plano geral do OP, não há uma concordância dos partidos que compõe o governo sobre essa forma e método. Então, isso vem se desconstituindo em presença, participação, perda de credibilidade, mas, além da verdade, tem de se reconhecer que no caso do Rigotto e do Fogaça, eles tinham uma outra posição: eles defendiam a visão do Banco Mundial, aquela visão da *'governança local'*, que é outra coisa, inclusive quando defendiam a governança local para eles o orçamento era um apêndice, um pedacinho das formas de envolvimento coletivo, que a comunidade tinha que desenvolver e criar para resolver seus problemas locais em que esse era mais um instrumento¹⁰⁴. Para nós não, o OP era um grande eixo, centro de democracia participativa na gestão pública, instrumento de planejamento. Não tem essa de que o OP gasta tudo 'pingado', que o OP dispersa dinheiro, que não permite grandes obras, isso é uma bobagem. Nós mostramos, claro que se o gestor, a quem cabe a responsabilidade de ter iniciativa, não faz o debate correto, não leva a informação para as pessoas, não politiza o debate, não encaixa as reivindicações em debate no plano diretor de saneamento, dos transportes, é claro que sem a informação as pessoas terão muita dificuldade em tomar as decisões que sejam abrangentes, globalizadoras. Mas aí não é culpa do cidadão, é culpa da ausência de informação que ele recebeu para pensar os problemas. O grande problema com a "consulta popular", que foi o Rigotto e a Yeda que inventaram, pra se contrapor ou pra não fazer o OP, é que a consulta popular é uma consulta feita com presença, nas portas das prefeituras, nas portas de supermercado, numa porta de um shopping, quer dizer, e não tem nenhum objetivo, desejo de prestar contas, organizar os que participaram para que eles possam acompanhar a sequência do processo, não tem nenhuma garantia de que as obras foram e serão feitas, não tem critério para averiguar qual foi o progresso, porque das 50 tem 30 que ainda não entraram ou não foram feitas. Todo esse debate, na maneira da Consulta Popular que o Rigotto e a Yeda criaram no Rio Grande do Sul, com base no que o governo do Britto antes do Olívio tentou dourar a pílula e criar uma imagem de que no governo dele tinha a participação popular, pra se contrapor ao OP. De lá pra cá nunca tivemos um projeto que chegasse perto do ponto de vista da qualidade, do funcionamento, do controle posterior, da possibilidade da averiguação da prestação de contas, tudo isso o OP incorporava, com mecanismos de participação que eram exigentes. Para um negócio que é completamente voluntário, você ter

¹⁰³ José Fortunati, vice-prefeito de Porto Alegre em 1997 (PT). Em 2010, com a renúncia do prefeito José Fogaça (PMDB), que disputaria o governo estadual naquele ano, Fortunati, que também era o vice-prefeito, ocupa o cargo de prefeito de Porto Alegre até 2013, mas na legenda do PDT.

¹⁰⁴ Germano Rigotto, governador do Rio Grande do Sul entre 2003 e 2007.

conselheiros, delegados do OP, que freqüentavam as reuniões regionais, setoriais, iam discutir com a comunidade pra tirar prioridades de reivindicação, sistematizavam isso na região, na grande região, depois isso era traduzido no Conselho de como entrava no orçamento. Então, essas coisas alteraram a vida de muita gente, ajudaram na conscientização de muita gente, que ainda existem e sobrevivem, mas o OP aqui em Porto Alegre declinou muito e está muito enfraquecido. Por isso, não é que as pessoas não tivessem disposição de continuar participando, é que nós tivemos uma derrota, que não foi por causa disso. A eleição aqui se deu numa conjuntura muito particular, muito específica. A sobredeterminação do governo Lula e seus dois primeiros anos teve um peso enorme, se não decisivo no comportamento das pessoas. O que mais a gente ouvia na rua, naquela campanha, é que as pessoas tinham votado e tinham uma expectativa muito grande e a expectativa não se realizava, não aumentou o salário, não melhorou a oferta de emprego no curto prazo. Isto é que teve, no meu ponto de vista, mais peso. O fato que aqui, no meio do caminho, a gente teve a renúncia do Tarso (prefeito). O Tarso havia dito que não iria renunciar e renunciou. Todo esse desgaste nos queimou muito na opinião pública e a derrota foi muito pequena, foi uma derrota apertada, mas faz parte do jogo democrático que numa determinada conjuntura você encontra maiores ou menores resistências. A minha avaliação é de que tivemos problemas internos, é evidente, a linha política que mais predominou, na minha avaliação, pra derrota aqui foi a disputa por sindicalismo público, a ausência de expectativas que foram geradas e não foram cumpridas, essas coisas pesaram muito.

[A própria oposição estava prometendo manter o OP...]

Eles diziam que ‘o que é bom fica’, esse era o slogan, só vão mudar as coisas ‘ruins’. Só que na hora de mudar as coisas ruins ou não tinham, ou o que era precário e que precisava de mais investimento não teve.

Sobre o funcionamento do OP, como te falei, é uma forma regionalizada e temática de debater, discutir e decidir o dinheiro público. É um exercício de democracia direta, de democracia participativa, visando decidir não só o orçamento e o gasto mais imediato, mas decidir o futuro, obras, projetos continuados e que iam crescendo conforme a população ia se incorporando e ilustrando, dominando os problemas do município, do estado, um pouco por aí.

A derrota do PT, como eu disse, não foi uma derrota exclusivamente evitada no comando da assembléia e da prefeitura, também não foi um negócio de uma hora pra outra. Eu acho que no caso da derrota, o peso que eu daria, teve erros internos, teve erros de condução, como qualquer processo coletivo pode ter. Mas nunca coisas que nos marcavam como ‘olha, essa turma nunca mais’ ou ‘esse pessoal, não’, não tinha isso. E a isso se somava uma quebra, uma perda de expectativa nas mudanças que o

Lula poderia ter colocado no primeiro e no segundo ano, que frustrou muita gente. E somava-se a isso uma luta sindical duríssima, com setores federais, com sistema de rádio e televisão, é bem complicado. Tivemos erros nossos, como em qualquer eleição, mas eu avalio que o principal elemento foi a quebra de expectativa. Nós mantivemos um eleitorado, fomos para o segundo turno, tinham outros partidos em crescimento ou fortes, mas fomos para o segundo turno e perdemos. Um clima muito desfavorável, de desconfiança, o governo Lula começa a mudar mesmo de forma positiva é quando sai o Palocci da economia e o Guido começa a ter uma outra política, uma outra orientação.

A taxa de investimento aqui chegou a ter um pico, o ano que conseguimos bater um recorde foi 14, 15%, foi um ano que a gente conseguiu reinvestir. Toda a nossa inversão ia para o debate, teve obras grandes, estruturais, caso concreto foi a 3ª Perimetral. O que se dizia no conselho do OP era 'é obra grande se fazer não tem que parar', começa 'tem que tocar'. Era o investimento de uma ano até mais, a nossa capacidade de investimento anual era de 120, 130 milhões (tenho isso em tabela, publicado). Só a Perimetral custou 150, então o que o pessoal dizia 'é necessária, tem que fazer, é uma obra que reorienta o sistema de transporte, é uma área de contenção para deslocamentos, favorecendo os moradores próximos, diminuindo os deslocamentos, vai abrir uma área de investimento novo na cidade, com obras, serviços, comércio'. E tudo isso aí foi verdade, rapidamente, a 3ª Perimetral se transformou numa 'Paulista' de Porto Alegre. É claro, nem todos os investimentos que eram pensados na área de transporte foram feitos. Hoje o corredor está subaproveitado, mas não é porque não tem cliente, é porque perdemos a eleição e os governos têm outra ideia, visão, até com prejuízo do usuário. Então o pessoal fala 'vamos fazer', mas a prefeitura tem que conseguir o financiamento. Essa obra, por seu tamanho, sua característica tem que ter financiamento e vamos pagar, amortizar esse financiamento em 15, 20 anos. E as pessoas decidiram isso, não foi algo da cabeça do prefeito, até uma obra grande passava aí.

O caso de mecanismos institucionais de controle popular do orçamento, aqui se chegou a 15, 16% de investimento, foi o momento com maior capacidade de investimento, com recurso próprio ou financiado, a tendência hoje é uma capacidade de 5 ou 6%. Naquela época eu não tinha BNDES, Caixa, não tinha dinheiro para município. Conseguimos financiar a 3ª Perimetral no Banco Interamericano de Desenvolvimento, pior, ficamos um dia inteiro discutindo com a equipe do Malan (ministro da Fazenda) pra conseguir liberar o pedido de fora, quer dizer, além do BNDES não financiar municípios, diziam que financiamento era endividamento. Então, ao 'deixar de criar mecanismos de participação popular de orçamento, o OP não teria

sido capturado pela lógica eleitoral?’ O OP cria mecanismos de controle de orçamento muito poderosos, mas ele tem que funcionar, ou seja, não tem começar o ano seguinte sem a prestação de contas. Essa era a ‘trampa’ que a Yeda e o Rigotto faziam com a Consulta Popular. A Consulta Popular faziam em porta de supermercado, em porta de prefeitura no interior, ‘caçavam’ gente pra votar numa lista que o eleitor não fez, que fez a lista foi outra coisa, era o Conselho Regional de Desenvolvimento ou o próprio governo. Então, o cidadão pegava uma lista *‘olha, o senhor vote aqui. Mas eu quero outra coisa. Ah, mas não tem. Mas esse não é mais importante? Não, aqui é só a cruzinha’*. Essa consulta, portanto, também o que vinha por computador, internet ¹⁰⁵. Aí diziam que participou mais gente na Consulta que no OP. Mas com que qualidade? Caçando a laço as pessoas nas ruas pra votar? E quando é que essa pessoa que votou ia ter informação sobre a obra? No OP que nós praticávamos, só abria o ano seguinte depois da prestação de contas. E prestação de contas por escrito, com tudo que tinha sido decidido no ano anterior. Porque senão é ‘trampa’, compreende, é fazer coisa pra inglês ver. Eu acho que hoje o problema de falta de credibilidade é quando os governos da oposição, ou os nossos próprios governos, não cumprem de jogar pro OP todo o investimento, ou cerceiam e limitam ou não informam o conjunto da obra (quanto é o orçamento, qual é a relação com os impostos municipais, estaduais, de onde é que vem o dinheiro, qual é a relação com o governo federal). Tudo isso tem que estar embutido num OP decente, pra que o cidadão tenha efetivamente uma elevação do seu nível de consciência, de compreensão e ele se politize nisso. Bem, fazendo assim, eu acho que ele se mantém como um forte instrumento de controle do orçamento. O que está ocorrendo é que ou diminui o recurso ou então, pior, nem pratica experiências de OP, porque aí o prefeito [...] Imagina, no Brasil tem a figura da emenda de deputado, quer dizer, é um escândalo completo. E virou já um troço cultural que daqui um pouquinho é tão natural o orçamento quanto à emenda do deputado. Esse clientelismo de luxo que se pratica no Brasil custa, para um processo que tinha que ser planejado, se é pra exercer uma democratização não é pelo viés, olhar, pela clientela do deputado. Se é pra democratizar, então que o povo decida, de maneira organizada e o governo use esse processo de participação para um processo de planejamento, para melhor aplicar o dinheiro público em prioridades que a população foi consultada e ela decidiu e deliberou aonde é melhor aplicar. Então, essas coisas precisam ser melhor observadas.

‘A participação popular pode servir como fonte para um acúmulo de forças visando outra forma societária? De que modo?’ Essa é a aposta, pra mim ao menos. Tem muita

¹⁰⁵ A participação via Consulta Popular também se dava através da internet.

gente que acha que o OP só deve ser um troço pra democratizar o orçamento. Eu tenho a visão que aí está uma experiência concreta pra gente pensar uma outra institucionalidade: menos corrupta, menos burocrática, muito mais participativa do que é o sistema representativo que nós temos hoje. Mas aí já é brigar com meio mundo. Ótimo que as universidades, o debate teórico sobre isso cresça, que surjam muitas teses, porque desse debate que vamos começar a conseguir ter algum avanço nesse aspecto. E eu entendo que, em resumo, da maneira como muitos me perguntaram: *'prefeito, se eu que venho aqui e sento aqui pra discutir, eu que decido e a prefeitura executa, pra que os vereadores?'*. Essa consciência popular que começava a tomar consciência de que já tem um certo amadurecimento, aí você tem que criar uma outra institucionalidade, uma outra forma da representação, que não essa rendição, que até o PT hoje cada vez mais se rende ao processo de pura e simples democracia representativa com o deputado, o vereador, e não busca questionar a própria legitimidade histórica, se não pode ser diferente do que é essas instituições. Mas aí já é um outro debate, outra discussão, que como se diz aqui 'não vai faltar erva pra esse mate', nós vamos longe com ele [...].

[Sei que o deputado já comentou, mas só pra retomar a questão 8: o PT consegue se distanciar daquela concepção de participação ligada à 'governança local', do Banco Mundial?]

Eu distingo muito isso, tivemos uma relação boa com o Banco Mundial, com alguns projetos, mas o objetivo deles era diminuir corrupção, aumentar a participação, principalmente nos países com orçamento muito centralizado, cidadania, etc.

[Pode-se dizer que a governança local é uma forma de gerenciar, talvez, a crise fiscal?]

Sim, a governança local não é o OP, muita gente até dizia 'isso é política do Banco Mundial'. O Banco Mundial pode até ter difundido o OP como práticas boas, mas eles não estão querendo que o OP se transforme em uma outra institucionalidade. A governança local é aquele negócio em que a comunidade, que já é pobre, tem que com seus próprios recursos e meios, juntar outras forças: sindicato, o empresário do bairro, a igreja, bota tudo numa mesma sala pra ver como é que se resolve o problema da miséria, da carência e no meio desses atores está o OP representando a prefeitura. Isso é palhaçada, nós nunca fizemos, nem nunca defendemos, quer dizer, pra nós uma comunidade fazer um mutirão tudo bem, não tem problema. Agora, o OP é pra discutir orçamento público, o cidadão sentando e discutindo políticas públicas, mudanças nas políticas públicas, decidindo sobre o orçamento do município, do estado, diretamente. É completamente diferente daquilo que se fala (na governança local), sempre vi que não é meritório a teoria da participação bancada pelo banco. Eles

diziam que o dinheiro que eles emprestavam era roubado pelos prefeitos, que era uma burocracia, que o dinheiro chegava e passava pelo ministério, quando chegava no município era $\frac{1}{4}$ e que aquilo ainda era roubado pelo prefeito. Não era isso que a gente queria fazer, pensava, nem defendia. Pra combater corrupção está bom, governança, Banco Mundial, quem quiser combater ótimo, vamos estar juntos, ajudar as pessoas a se organizarem também. Agora, não são coisas idênticas, nem semelhantes. Eu vi um setor pequeno do partido foi sempre muito crítico ao OP, diziam que eram 'mais à esquerda'. Se tu dá empoderamento popular e o cara dizer que você estava errado, eu não sei bem o que é essa lógica de ser de extrema esquerda e não querer que a população se empodere da decisão do que é o gasto público.

[O deputado fala da corrente 'O Trabalho']

É uma das correntes que tinha uma crítica ao OP, com essa visão, como se o sistema representativo fosse o ápice alcançado pela humanidade do ponto de vista da democracia, ou de que quando nós fizermos o assalto ao poder, nós vamos fazer o quê? Nós vamos substituir a burocracia ou nós vamos fazer o quê? Nós vamos substituir a burocracia ou o que vem no lugar da democracia representativa? Nada? O planejamento do partido, da burocracia, dos tecnocratas? Democracia é poder popular, ponto. Não tem jeito.

[...]

Se o partido se render a lógica das emendas parlamentares estamos indo para o buraco. Se não conseguir fazer participação popular no plano federal com democratização do orçamento, com esse planejamento da União ser feito com participação popular, e isso não é contraditório, não tem essa de que com participação popular as pessoas vêm com pequenas reivindicações, quer dizer, vem com pequenas reivindicações se as pessoas tem pequenas reivindicações. Agora, se as pessoas vão fazer isso num plano estadual, nacional, ninguém vai fazer debate pra resolver o problema do esgoto na frente da casa dela, da lâmpada da casa que não foi trocada. Isso ela sabe que tem uma competência municipal pra fazer, essas coisas as pessoas vão aprendendo e se, não faz, não tem como aprender. Não é no colégio que a gente vai aprender isso, a escola nossa, infelizmente, não faz isso. Então, acho que a gente que enfrentar o problema das emendas parlamentares, é um câncer isso, enfrentar o sistema político-eleitoral que é o maior estimulador da corrupção, se a gente mudar isso voltamos a ter um partido mais ideológico, mais programático e continuará tentando convencer o governo de que isso é bom, é necessário, está dentro de uma estratégia de longo prazo, mas não sei se está garantido que vamos ganhar, vamos convencer, tem que brigar.

[O deputado comentou sobre o fato do apelo à participação popular, no partido,

ter decaído. Existe uma relação entre perda de força de segmentos socialistas no partido com essa perda de apelo à participação?]

É um conjunto de fatores aí. Primeiro que tem um crescimento do partido superior ao crescimento do debate político, da formação político em seu interior. O sistema eleitoral não ajuda, portanto, se elegem cada vez mais pessoas inexperientes ou pessoas com experiências viciadas na política tradicional. Por isso que tão facilmente hoje tu já vê o cara candidato do PT de olho nas emendas que ele vai fazer, negociar, fazer clientelismo, ou ganhar dinheiro com empreiteira antes de ser candidato. Então, se tu não corta os mecanismos que, objetivamente, constroem processos de corrupção, fica muito difícil. Por isso que não é um único fator, claro que se o partido fica menos militante e fica mais subordinado ao processo eleitoral ele está se rendendo a essa lógica, então é outro fator. Eu acho que, numa ordem de grandeza, primeiro nós temos que fazer uma reforma político-eleitoral, não dá mais, os partidos não agüentam – digo os partidos de esquerda, os outros vivem disso. Se alguém quer construir alguma coisa diferente, ainda tem que brigar pela chance de mudar objetivamente o sistema partidário, pra que a gente tenha outro sistema. Recuperar os processos de formação política nos partidos, ter ou recuperar a capacidade de pensar um horizonte mais distante, de programa, de sonho. Eu tive em Montevideu essa semana, num seminário organizado durante os festejos dos 40 anos da Frente Ampla e o MPP (Movimento de Participação Popular), que é a corrente mais forte da Frente Ampla, que vem do antigo MLN dos Tupamaros. Esse grupo que hoje é, eleitoralmente, o mais forte, tem o Presidente da República, que é o Mujica, eles estavam promovendo um seminário pra discutir isso, essas coisas da América Latina. Eu acho que nós também temos que fazer. O Foro de São Paulo também vem fazendo um pouco isso, então tem muita gente querendo ajudar, que pensa dessa forma. Nós temos é que trabalhar nessa direção, no sentido de recuperar esse caráter mais de vanguarda dos partidos. Mas isso tudo é porque os partidos crescem, vão assumindo compromissos, institucionalidade. O status e a capacidade de cooptação do capitalismo é muito forte. Então, eu acho que é isso, fazer a reforma, democratizar, criar a participação popular no governo federal, acabar com as emendas, outra lógica. Se vai ter sugestão popular pra obra, que seja organizada em praça pública, num ginásio, num campo de futebol, numa igreja, organizadamente, com o protagonismo da população consciente.”

Félix Ruiz Sanchez¹⁰⁶

1. Como foi desenvolvida a concepção petista de participação popular em São Paulo? Havia algum tipo de divergência?

2. Como analisa a mudança de proposta de conselhos populares para orçamento participativo?

3. Como a Secretaria Extraordinária da Reforma Administrativa de São Paulo (SERA) concebia a participação popular naquela época e o que mudou, desde então?

4. Como foi o funcionamento do OP em São Paulo? O que as experiências atuais guardam de comum com as da época, em termos de concepção e de prática?

5. Quais as principais virtudes e dificuldades da participação popular?

6. Deixar apenas a verba relativa a investimento para o debate público não rebaixa este debate?

7. Ao deixar de criar mecanismos institucionais de controle popular de orçamento, o OP não teria sido capturado pela lógica eleitoral?

8. Entre os anos 1980 e 1990 há uma tomada da bandeira da participação popular, de setores mais progressistas por segmentos conservadores e alinhados ao grande capital (como o Banco Mundial). Como analisa este processo?

9. A participação popular pode servir como fonte para um acúmulo de forças visando outra forma societária? De que modo?

10. No Diretório Nacional, quais os principais defensores/apoiadores da participação popular? Quais são os grupos contrários à prática participativa?

“Bom dia, eu sou Félix Sanchez, sociólogo, doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP. Me formei em 1985, concluí e defendi a minha dissertação de mestrado em 1997 sobre o tema da participação popular no governo da Luiza Erundina e fui coordenador do Orçamento Participativo (OP) de São Paulo, entre 2001 e 2004. Eu sou paraguaio, militante político de esquerda e vim para cá exilado, no início dos anos 1980 me somei ao esforço de construção do PT e militei desde a fundação dele até 2005, quando me desfiliei com vários outros companheiros e fomos para o PSOL. Permaneço como militante filiado, mas sem ocupar cargos de direção. Atualmente, estou dando uma

¹⁰⁶ Entrevista realizada dia 16/06/2011, na cidade de São Paulo.

assessoria à Presidência da República do Paraguai, sendo assessor de participação, no gabinete civil do Presidente da República do Paraguai.

A concepção de participação popular começou a ser gestada no PT, particularmente em São Paulo, por duas vias: a primeira delas é o fato de que o Partido dos Trabalhadores ganhou, na eleição geral de 1982, a prefeitura de Diadema com a eleição de Gilson Menezes. Foi o único prefeito eleito do PT e havia uma enorme expectativa da militância do PT. Mas essa expectativa muito grande se viu frustrada pelo resultado das urnas, o Lula foi candidato a governador, o Hélio Bicudo foi candidato ao senado (SP) e aqui em São Paulo não tinha eleição para prefeito, pois as cidades capitais não tinham direito a eleger seu prefeito. A eleição para prefeito foi uma conquista que veio em 1985, primeira vez depois da redemocratização, que houve eleição direta para prefeito. Então, aqui em São Paulo o PT elegeu alguns vereadores, uma bancada pequena, mas uma bancada atuante. Nela estava a própria Luiza Erundina, junto com a Tereza Lajolo, aliás, ela é até uma pessoa que eu recomendo você conversar. Ela foi vereadora de 1982 até 1996. Bom, a concepção foi desenvolvida pela própria vitória em Diadema, logo se ensaiaram várias tentativas de organização da participação popular. Naquele tempo o discurso, o fulcro mais forte da relação da ideia da participação com a gestão pública está vinculada à ideia da implantação dos Conselhos Populares. Porque é uma ideia que vinha de uma trajetória muito influenciada pela Revolução Centro-Americana. Em 1982 era muito próxima a experiência da Revolução Nicaraguense, que aconteceu em 1979. Eu, inclusive, resolvi militar no PT porque era um jovem de vinte, vinte e dois anos, quando fui do Paraguai (convidado por ser um dirigente sindical no Paraguai) para a Nicarágua, quando a revolução ocorria. Eu conheci todo o vigor daquele processo revolucionário.

[Qual sindicato?]

Fui do Sindicato de Jornalistas do Paraguai. Mas aí fui perseguido e saí do Paraguai e acabei vindo para o Brasil e a geração que começou a constituir o PT, em 1980, era também uma geração que havia sido muito influenciada por essa Revolução Nicaraguense, primeiro, e depois pela resistência heróica do povo salvadorenho. Hoje, a Frente Farabundo Martí é o partido que governa El Salvador, naquele tempo era uma época de intervenção militar norte-americana e toda uma experiência importante de revolução, de guerrilha em Centro-América. Então, junto com vários militantes do PT, nós passamos os finais de semana levando para apresentar os filmes sobre o processo salvadorenho, o motivo pelo qual nós tínhamos que ter uma solidariedade ativa ao povo salvadorenho. Percorremos aí muitos bairros, paróquias, centros culturais, centros comunitários da periferia de São Paulo (zona sul, zona leste, zona

oeste). Éramos totalmente pé-na-estrada. Mas isso que estou relatando a respeito de mim é um pouco do quadro de como era o engajamento que havia na militância que, naquela época, aos milhares participava da política aqui em São Paulo e no Brasil todo, na verdade. Então, a concepção petista de participação popular ela era uma concepção muito vinculada à ideia da participação do povo: o povo no poder. É claro, o PT ainda não havia passado por nenhuma grande experiência de gestão de prefeitura e havia sido muito mal sucedido na eleição de 1982. Isso provocou uma crise muito profunda no PT. O PT perdeu praticamente toda a bancada dele, foram cinco deputados federais expulsos em 1984 por votarem no Tancredo Neves para Presidente da República, no Colégio Eleitoral, porque o PT havia decidido que nenhum militante poderia fazer campanha para o Tancredo Neves. Não se via o Colégio Eleitoral como um espaço legítimo de resistência à ditadura, muito mais como parte de um consenso político a respeito dessa transição democrática, que acabou se impondo. O PT foi contrário, mas o Tancredo quase foi eleito, mas quem assumiu foi Sarney que, aliás, hoje, é grande aliado do governo do PT, reviravoltas da vida, né. Mas o PT já expulsou deputados federais como Bete Mendes, Airton (Soares); foram sumariamente expulsos. Então, imagina, um partido que tinha sete ou oito deputados federais, expulsa cinco, ficou quase sem representação no parlamento. Além de não ter eleitos prefeitos, teve que amargar uma derrota eleitoral muito profunda. Mas essa situação começou a se reverter a partir de 1985, quando o PT conseguiu eleger número importante de vereadores, em particular, de capitais e, também, porque naquela ocasião quase ganhou algumas prefeituras importantes, principalmente aqui na região sudeste, no estado de São Paulo. Em 1985, o PT teve um resultado importante em Santos, Santo André, São Bernardo do Campo, foram resultados eleitorais que marcaram profundamente aquele momento. Também teve a prefeitura de Fortaleza/CE e um dado interessante: a Maria Luiza Fontenelle era uma militante da esquerda do partido, do mesmo grupo do José Genoíno [...].

[O 'PRO' - Partido Revolucionário Operário?]

Sim, o PRO.

[E havia muita expectativa com relação à implantação dos conselhos populares...]

Com muita expectativa. Mas aí surgiram todos os problemas e dificuldades da gestão, o cerco que a gestão sofreu e a inexperiência, também. Essa experiência foi uma experiência que, digamos, foram cometidos muitos erros, de fato. Havia um cerco, é claro, contra todas as bandeiras que pudessem pretender uma participação popular mais importante na gestão e, por outro lado, isso alimentou um debate no interior do PT sobre quais os caminhos da participação. Eu acho que se você fizer uma pesquisa

sobre a Teoria e Debate, que é uma revista do PT, tem uns trabalhos do Celso Daniel, já falecido, que foi um grande intelectual da participação neste período. Ele foi um sujeito que veio condensar uma das vertentes, que acabou se fortalecendo muito, de concepção do que é participação. A partir da experiência de Santo André e a partir exatamente da capacidade de responder às insuficiências da experiência que a esquerda havia conseguido, de alguma forma, gestar em Fortaleza, que foi um completo fracasso. Tudo bem, fracasso eleitoral a gente tem às vezes, nem sempre se ganha as eleições, mas o problema foi o fracasso político, saiu mal no processo. Tem uma dimensão política também, das brigas internas entre integrantes da esquerda e da própria prefeitura que se desentendeu com seu próprio partido e sua corrente, chegou a ser expulsa do partido. Enfim, teve uma série de desencontros. Eu diria que a concepção petista de participação popular começou a ser construída como uma resposta a esta experiência mal sucedida em Fortaleza e o bom resultado que apresentava a experiência de Santo André, a elaboração do Celso Daniel ajudou muito a pensar essas questões, até que tudo isso aqui deu um salto de qualidade em 1988, quando o PT ganha a prefeitura de Porto Alegre/RS. Porque a vitória do Olívio Dutra, em 1988, vai instalar pela primeira vez a experiência do OP como uma experiência de gestão participativa, mas isso não foi de uma tacada só. Isso foi um processo que foi sendo construído. O Raul Pont participou de todo esse processo (da mesma corrente que eu - DS), havia sido candidato em 1985 (a prefeito) com uma votação boa, por ser a primeira vez que o PT estava disputando a prefeitura de Porto Alegre. Em 1988, na esteira dessa grande virada eleitoral, que teve como motivo um quadro de radicalização muito grande, pois teve uma chacina de operários em Volta Redonda e isso foi um escândalo, com um sentimento de repúdio nacional a esse atentado e, evidentemente, o desgaste que o governo Sarney vinha acumulando, precipitaram a grande vitória eleitoral do PT em 1988, nas principais cidades do país. Na esteira desse processo ganha Olívio Dutra, as cidades de Santos, Piracicaba, Campinas, Vitória; ganhou prefeituras, cargos, foi a primeira grande experiência em que o partido acabou sendo levado à gestão de Executivos e a posições importantes nas câmaras de vereadores do país inteiro. Bom, o fato é que, em 1988, quando o Olívio Dutra assume com a bandeira do OP, ele se viu muito sozinho. Ele tinha uma maioria na direção do partido, então, nesse sentido, isso foi uma coisa importante, mas muitos setores ainda tinham divergências, nós achávamos o OP, digamos, muito social-democrata. A tradição da esquerda era uma tradição muito anti-institucional, de certo modo, muito crítica a institucionalidade burguesa vigente, então, pra nós, o conselho popular ainda era um caminho. Aí veio uma virada importante, porque o Tarso Genro que era um militante do mesmo partido do Genoíno, representante de uma das

facções de esquerda do PT (o PRC), acabou se aproximando do núcleo de direção da prefeitura de Porto Alegre e a mesma coisa aconteceu com a Democracia Socialista (DS). Então, na verdade, fruto da evolução desse período, o que vai acontecer é que o Tarso Genro, que era o vice-prefeito do Olívio, acaba se consagrando candidato à prefeitura e é nesse período que se dá a materialização do OP, a reformatação, digamos, do OP como uma proposta que não pretendia ser nem social-democrata nem ultra-esquerdista, no sentido de imaginar que se pudesse gerar um processo de participação popular desde o Estado, como uma política pública estatal, num quadro de hegemonia burguesa nas instituições. Essa visão mais insurgente da participação popular acabou arrefecendo, porque têm várias coisas acontecendo nesse período, como o fim da União Soviética, a queda do muro de Berlim, uma série de acontecimentos da política mais geral, um fato que afetou muito, acredito que fortemente, a própria derrota da Frente Sandinista de Libertação Nacional em 1990, perde a presidência da república e assume a Violeta Chamorro, que era uma figura burguesa mais conservadora, a derrota do próprio Lula em 1989. Então, você tem uma somatória de fatos que fez com que o ímpeto da proposta da participação conselhistas (do conselho popular) acabasse arrefecendo, e veio ocupar o seu lugar o OP.

[Pode-se afirmar que a participação pós anos 1990 tem um caráter mais 'conciliatório'?]

Não acho que seja conciliatório, não foi isso que prevaleceu. Aparecia a possibilidade de uma participação nos moldes do OP, aí a matriz gaúcha era muito mais importante do que a matriz paulista, porque a matriz paulista era uma matriz mais conciliadora com as instituições. A matriz gaúcha era mais disruptiva, mais aberta às possibilidades de ruptura e acho que esse foi o máximo do radicalismo que a gente conseguiu enxergar como uma possibilidade efetiva. O problema era que o povo não se elegia para governar, mas o quadro em que o conjunto das instituições era conservadora. Então, o que vai fazer frente a isso? O socialismo num só município não dá pra fazer, então nós não podemos imaginar que podemos fazer soviets, conselhos operários por todos os lados. Então, Porto Alegre acabou, digamos, formatando uma proposta de gestão que era uma proposta que tinha esta abertura, no sentido de ser uma proposta que podia trabalhar com as instituições existentes, mas capaz de apontar no sentido de uma ruptura. Tinha essa ambigüidade, digamos. Eu que era um sujeito que vinha de uma tradição crítica da institucionalidade burguesa, que tinha vivenciado a experiência da Revolução Nicaraguense, que tinha vindo pra me integrar ao PT pela dinâmica que o PT tinha de organizar os trabalhadores. Então, tendia à construção de uma sociedade anti-capitalista ou não-capitalista, eu via com muita simpatia. Eu e outros militantes do PT. Mas, o formato 'Porto Alegre' acabou sendo um formato

interessante, o OP de Porto Alegre, nesse sentido, foi se aprofundando como uma ferramenta. Eu coordenei a área de participação popular do governo da Luiza Erundina, isso foi antes do OP, era um tempo em que a gente não tinha ainda a equação e o problema é que o governo Luiza Erundina foi, assim, um desmonte geral. Eu tentei retratar um pouco disso na minha tese. Porque a Luiza Erundina vai ser eleita em 1988 como expressão de um setor do PT que defendia a ideia da participação, essa ideia que eu retrato muito bem na tese do PT Vivo, mas que acabou entrando numa linha mais conciliadora. Mas aí a gente também não tinha uma elaboração à altura. Esta elaboração à altura não é de 1992, vem da experiência da aplicação do OP em Porto Alegre, principalmente da segunda para terceira gestão, ou seja, na gestão do Tarso Genro em 1992 para a gestão do Raul Pont em 1996. Há uma evolução progressiva das posições que o PT vai defender para a visão do OP como um mecanismo importante. E aí, o fato da gestão Tarso ter conseguido em 1996 e a Conferência do Habitat reconhecer o OP como referência internacional de boa gestão, coerente com a participação, o que aconteceu na Conferência, em Estocolmo. Aí é consagrado o OP como uma boa prática de governo e é a partir daí que o OP vai se tornar uma recomendação das instituições de financiamento internacional, como o Banco Mundial. Mas essa simpatia pela difusão dessa experiência do OP não acredito que seja imputável a esses setores, eu acho que houve uma apropriação. Hoje em dia o Banco Mundial, o FMI convida [...]. Eu conheço muitas pessoas, nessa 'loja internacional maçônica', dos 'participólogos', muitos estão implantando OP na África, na Ásia, na Europa, fruto também desse aprendizado que eu acho que se teve aqui no Brasil. Mas não implica nenhum compromisso, pelo menos naquele tempo, com o Banco Mundial nem com Fundo Monetário Internacional. Mas foi uma resposta possível frente ao esvaziamento da proposta dos Conselhos Populares.

O grande problema da SERA (Secretaria Extraordinária da Reforma Administrativa de São Paulo), eu acompanhei de perto e ajudei a formatar aquela proposta de reforma administrativa. Não concordava com boa parte das coisas que estavam defendendo, principalmente no que dizia respeito à participação popular, porque neste ponto eles eram menos [...], o próprio tom que o governo Luiza Erundina tinha dado à sua abordagem em relação à participação popular era a ideia de audiência pública, ou seja, uma visão muito mais recuada do que a proposta de OP que inseria a participação popular na gestão das políticas públicas, na elaboração, no debate e na execução e fiscalização da execução dos serviços públicos. Isso era até uma proposta mais avançada, mas essa não foi a proposta que vingou na reforma administrativa, foi

uma proposta que se limitava à audiências públicas. Você prestar contas, acolhia sugestões, mas audiência é isso, você vai para ouvir não vai pra deliberar. Era um ponto [a deliberação] em que o OP, na matriz de Porto Alegre, era uma proposta mais avançada porque a gente discutia desde arrecadação até o próprio investimento da prefeitura, e isso submetido à deliberação com os vizinhos. Nesse ponto era uma política que sequer os que vieram suceder a gestão do PT, em Porto Alegre, conseguiram alterar. Até hoje tem OP em Porto Alegre. É verdade que teve distorções, formas de esvaziar, desidratar o vigor da participação popular nos processos, mas eles não conseguiram, como conseguiram aqui em São Paulo, simplesmente, de uma penada passar por cima. A experiência já tinha se consolidado bastante.

Eu, inclusive, fiz questão de debater em meu doutorado a experiência do OP, para resgatar essa experiência. Na verdade, a experiência do OP em São Paulo acho que teve muita relação com a experiência do OP de Porto Alegre, claro, com algumas diferenças. Eu tentei colocar isso na tese, mas também não teria ficado tão claro, porque à época que escrevi não podia dizer exatamente tudo que pensava, até as últimas conseqüências. Eu, também, tive o cuidado de construir uma história coerente, mas que respondesse a realidade que estávamos vivendo. Na verdade, o OP de São Paulo se impôs como um resultado da militância e da atuação de duas forças principais: a da Democracia Socialista e de um setor importante que estava no controle da parte financeira da prefeitura. Leda Paulani e eu (coordenei a campanha da Marta, fui um ator bastante importante na evolução do PT na época, final da década de 90 e início de 2000) demos o formato do OP ao estilo de Porto Alegre. Mas é claro, a cidade é muito mais complexa (São Paulo é cinco vezes a cidade de Porto Alegre), então, é muito mais desafiador você levar um processo adiante aqui em São Paulo.

[Você acha que conseguiram romper com aquele modo 'paulista' de participação?]

Você sabe que conseguimos. Bom, a gente fez um processo que teve essa vitalidade e para isso combinamos alguns elementos. Veja bem, o Lula ganhou a eleição em 2002, então a força do estilo atual petista de governar se afetou neste processo. Isso, evidentemente, criou muitas tensões, já havia muita expectativa em relação a esse jeito subserviente do partido em relação ao governo federal. A gente levou uma luta muito importante em 2003, particularmente com os setores do PT do Rio Grande do Sul, para que o governo Lula implantasse o OP a nível nacional e a gente foi mal sucedido nesse esforço. O que acabou prevalecendo foi uma matriz próxima das audiências públicas, mais voltada para a ideia das Conferências, ou seja, na verdade desidratando, retirando todo o protagonismo à participação; isso vinculado à posição

política mais geral que a gestão do PT acabou assumindo, uma ideia de gestão compartilhada com o setor financeiro. Mas eu acho que isso afetou profundamente o PT e as possibilidades do debate do OP, aí aconteceu a nossa saída. Uma parte importante das pessoas que sustentaram uma postura mais no modo 'gaúcho', digamos, acabaram se afastando do PT. Não apenas sair para ir para o PSOL, alguns para ir pra casa, hoje em dia uma parcela importante dessa militância se perdeu para a ideia de militância mais ativa, são pessoas que estão bem, estão trabalhando por aí, mas que não vêm na militância partidária como um veículo tão importante para promover mudanças. Eu acho que é o grande pecado – pra falar meio ao estilo igreja –, problema, consequência que teve essa gestão do Lula, essa evolução do PT. A descrença na ideia de partido, nesse ponto, nós todos fomos criados na ideia de que partido é uma coisa muito séria. Era um caminho pra definir alternativas, possibilidades e era um espaço onde se podia tomar decisões e atuar coletivamente. Isso acabou sendo um pouco corroído nesse processo.

[O OP foi uma prioridade no governo Marta?]

No governo Marta eu diria que não foi, a despeito da nossa vontade, porque na verdade o governo Marta acabou já enveredando numa linha programática das políticas emanadas do governo federal e do PT nacional, principalmente. E agora até se fala num 'paulistério', a ideia da influência dos paulistas na política por conta do mensalão. Em parte é verdade, acho que São Paulo teve um papel muito importante na composição do governo Lula, a começar pelo próprio Lula e propôs figuras como Dirceu, Palocci, o Vacarezza, enfim. Então, a história do PT já era uma história de progressiva absorção por uma política mais tradicional. E o OP de São Paulo, evidentemente, era um foco de resistência. Isso o Leonardo Avritzer vai resgatar num trabalho da coleção Novos Estudos CEBRAP. Num aspecto, eu acho que ele acabou acertando, ao descrever o fato de que no OP estamos críticos à orientação geral do PT, éramos um foco de resistência. O fato de eu ser um dirigente histórico, numa época em que todos alimentávamos muitas expectativas na possibilidade do OP, do PT mesmo, na possibilidade de mudança. Havia um sentimento de que aquele espaço era um espaço possível, adiante, esse espaço foi se modificando profundamente. Tanto que nós, por causa disso, em 2005 saímos. Então, esse processo já venho se configurando a partir da gestão do governo federal e dos impasses que a gente enfrentava. A gente viveu, aqui em São Paulo, um momento de transição política mais geral, isso também afetou o OP. Então, o OP de São Paulo um pouco ficou sem pai nem mãe, o 'pai' mudou de opinião: foi se entender com o mundo financeiro, o bolsa-família, o assistencialismo mais rebaixado e a 'mãe': vamos falar que sou eu e os meus companheiros, desistimos do PT. Aí a bandeira ficou, em particular em São

Paulo, ficou limitada. Tanto é que – e aí é por uma posição política – os conselheiros do OP em São Paulo se reúnem, estão lutando. Eu sou absolutamente solidário à luta deles, mas nunca me somei a essa luta, porque eu quero dissociar a minha ação da ação do PT em São Paulo.

[Não está funcionando o OP em São Paulo, mas os conselheiros se reúnem?]

Aqui não está, mas os conselheiros se reúnem. Pessoas que trabalharam comigo me encontram, falam, comentam, mas eu acho que isto é um horizonte a ser construído, como muita coisa no Brasil.

[Não querendo fazer futurologia, mas pensando prospectivamente em eleição municipal: dentro da conjuntura, você vê possibilidade da volta de mecanismos como o OP?]

Eu desconfio que não. Se o PT for a força emergente aqui na prefeitura de São Paulo. Eu acho que vai fazer coisas boas pra população, mas acho que esse é um capítulo que está fechado. Pode até ser que eu esteja equivocado, tomara que esteja, mas eu desconfio que não. Na verdade, eu acho que o Brasil está se tornando – aí graças à gestão do PT no governo federal – um alicerce importante da burguesia no país. Eu tenho uma certa divergência com o Chico de Oliveira, mas ele tem um *insight* muito bom. Quando escreveu ‘O Ornitorrinco’ disse que há uma nova classe emergente, que é exatamente essa classe que vem dos gestores dos fundos públicos, da nata da burocracia sindical, uma reconversão de um setor social que passa a ocupar uma posição rentista, mas que se coloca num papel importante para gerir os assuntos que são da burguesia. ***[Pensando em Gramsci é um ‘transformismo’...]*** É isso. O escândalo Palocci veio mostrar e dar razão para o Chico de Oliveira. O sujeito [Palocci] está acumulando, ele não é apenas um trabalhador assalariado bem remunerado, é alguém que passou para um outro degrau. E eu acho que isso acontece com muita gente. Reconheço várias pessoas que conheço e foram meus companheiros no PT, claro, em situações não tão chocantes quanto a do Palocci, mas que são situações mais ou menos parecidas. Isso tem algum efeito, não pode ser que não tenha, é contra tudo o que a gente sempre acreditou. Se bem que às vezes o mundo se move de um jeito que a gente desacredita no que acreditou. Mas nesse ponto eu não desacreditei ainda. Acho que esta situação mexe profundamente com a possibilidade da retomada dessa visão de OP. De Conselhos Populares então, isso ficou nas calendas mesmo, como um registro histórico, uma tentativa, mas o OP já é subversivo demais para o PT de hoje.

[Você tem a noção de quantas cidades, hoje, tem OP?]

Cresceu muito o número, têm muitas cidades.

[Mas não houve um refluxo?]

Não houve um refluxo. Num certo sentido houve um refluxo, num primeiro momento, mas está havendo uma retomada. Uma retomada num parâmetro mais bem comportado, mais desidratado, mais ajustado à ideia de uma, digamos, audiência pública, um processo mais consultivo. Não como um fenômeno de deliberação pública nos moldes de Porto Alegre. Então, ficou uma coisa assim 'é boa política', por isso que o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial está implantando isso em vários lugares. Já me convidaram uma vez pra contar a experiência do OP em São Paulo, num seminário em Porto Alegre organizado pelo BIRD. Claro, fui lá defender o que penso. Tem pessoas que conheço, no terreno internacional, que estão escrevendo manuais de como se faz OP, em África, Ásia, na Europa. É uma linha que tem sido completamente incorporada à gestão das políticas públicas pelos organismos internacionais. Essas são as reviravoltas da vida, né. Isso que é o duro, porque são as coisas que a gente cria, mas é um pouco do filho que você tem e depois não controla mais.

Eu te recomendo resgatar a literatura que saiu nesta 'marcha dos indignados', os acampamentos acontecidos ultimamente em Puerto del Sol, Madrid; Plaza Catalunya, Barcelona, porque é uma coisa que mobiliza milhares de pessoas. O capitalismo não conseguiu resolver a vida pra ninguém, ao contrário, na verdade, o grande impasse da juventude européia é que eles têm direito a ter uns 500 ou 600 euros e ninguém aguenta viver com isso na Europa. Você não consegue ter família, não consegue casar, os jovens principalmente, qual o futuro? Tem cortes na previdência social, uma grande 'merda', um futuro cinzento para toda geração jovem. Nesse sentido, eu acho que há uma vitalidade na participação e ela está presente até hoje. No caso da marcha dos indignados, eles vão pra praça, ocupam, sentam, fazem acampamento nos marcos históricos das capitais européias, aos milhares, agora: qual projeto político? Estamos vivendo essa fase de recomposição de um horizonte estratégico. ***[Ainda não está claro um projeto...]*** E você não consegue dar o passo seguinte. Um pouco o que a gente conseguiu fazer com o OP, tornar essa ferramenta uma ferramenta possível, digamos. Incorporada por dezenas de milhares de pessoas, mas do jeito que hoje está a política há também um grande desgaste dos partidos. E os partidos, mesmos os mais 'progressistas', eles têm dificuldade pra se projetar como representantes dessa nova forma. O horizonte é o quê? É virar senador, deputado, vereador, burocrata do Estado, mas isso é pouco, né, pouco pra conseguir essa relação. Acho que o PT em grande medida, nos anos 80 quando foi fundado, éramos um bando de 'sem nada', mas havia uma vitalidade, porque encarnávamos de alguma

forma um projeto: de sociedade, de país, de mundo e isso ainda está pra ser reconstruído. Mas acho que a marcha dos indignados é uma coisa bem interessante, é muito significativa, até pra pintar bem, com toda dramaticidade a falta de projetos desse momento atual no mundo. O fato de que os dois grandes líderes intelectuais (e não tem um projeto político, um partido, um movimento), que são os baluartes aos olhos desse grupo, um tem 94 anos e o outro tem 93 anos. Um participou da elaboração da Declaração dos Direitos Humanos (1948) e o outro é um espanhol de 93 anos que militou contra o franquismo, fugiu pra Argélia e depois voltou para a Espanha. É um sujeito crítico, meio anarquista, é um economista crítico ao capitalismo e escreveram esse Manifesto dos Indignados, a publicação que incendiou a consciência de um largo espectro da juventude européia.

Eu creio que sim, mas você conseguir debater o investimento significa discutir a obra nova, aquilo que pode ser executado. Isso é uma coisa que tem muita importância, pensando, é claro, que o bom seria também discutir as formas de arrecadação. Discutir o porque fazer isso ou aquilo, uma discussão mais completa. Eu ainda acho que discutir seriamente a verba relativa a investimento é uma coisa muito importante, porque entra em choque, também, com a forma como os políticos tradicionais se movimentam, em que conseguem afiançar autoridades perante a população por conta de que ele 'vai fazer tal coisa'. Dado o rebaixamento de consciência da população, eu acho que é um caminho que tem potencial. É claro que, consolidando esse mecanismo, é possível transitar para uma discussão mais completa sobre as formas de arrecadação, os critérios, porque taxar, aplicar imposto a determinado setor. Isso é bem interessante, mas supõe um grau de consciência maior da população, de setores mais politizados, comprometidos.

Eu acho que o OP pode ser muito capturado pela lógica eleitoral, certamente, mas o grande problema é que a lógica eleitoral é a que prevalece. Eu acho que há uma discussão sobre a política e o papel das eleições, a democracia nem sempre funcionou assim. Então, como se define quem é quem? Quem é que dirige? **[O partido se preocupa com a questão de não engessar esse tipo mecanismo, engessar instituindo pela força da lei. Ao mesmo tempo em que há essa preocupação em não engessar na forma de lei, você corre o risco de depender desse jogo eleitoral, de troca gestão...]** É verdade, o PT da tradição gaúcha, a qual eu me filio historicamente, rejeitava a ideia da institucionalização do OP. Eu não tenho tanta certeza, hoje em dia. Acho que seria mais interessante tentar como parte de um esforço de reforma das instituições da democracia, discutir esta questão. Mas, no bojo

de um esforço maior, valeria à pena incidir nisso, porque, na verdade, o grande problema é que pra evitar cair nessa história da utilização da eleição como instrumento de controle sobre a população é que o clientelismo, fisiologismo, empreguismo, continuam a existir. Na verdade, haveria que reformar as instituições políticas e, nesse sentido, eu acho que o OP poderia ser instituído e regulamentado, mas dentro dessa visão de que o conselheiro do OP não seja um cabo eleitoral de um vereador ou deputado. Mas isso supõe, evidentemente, mudar essa lógica. Quem sabe aqui não tem uma 'revolta dos indignados' também? O problema é que no Brasil todo mundo está acreditando que o país é uma potência, estamos vivendo um momento do Brasil - potência. Nas mãos do governo Lula nós fomos reintroduzidos no conto da 'Alice no país das maravilhas' e isto tem chão, porque aí vem a Copa do Mundo, Olimpíada. Até cair a ficha vai demorar um pouquinho, mas enfim, aí vocês vão ajudar a preparar esse momento, seguramente.

É verdade, houve esse processo. Em grande medida, o PT é muito funcional a essa estratégia de disseminação desses instrumentos de participação e de se apropriar perversamente desses mecanismos. Mas eu acho que isso não estava imputado como objetivo, mas é um pouco do resultado possível.

Eu creio que de qualquer forma, também, a existência desses mecanismos quando eles funcionam mais ou menos coerentemente é o alicerce para o desenvolvimento de uma consciência menos dependente desses ditos populistas, clientelistas, de fazer a política – enxergando que o grande problema é que a coisa não está ali apenas, nem é uma varinha de condão (eu recomendo muito a leitura de um trabalho da Marilena Chauí, dos anos 80, você vai ter aí o registro da vertente mais disruptiva desta concepção da participação. Naquela época, ela era profundamente vinculada ao pensamento e visão não-institucional. Chama 'Cultura e Modernidade' e foi publicada pela Editora Moderna). O problema é que o que prevalece na política é o acordo pra fazer o Sarney presidente do Senado, pra votar o Código Florestal, embora boa parte do PT não tenha votado, estava posta a aliança. Mas aí a coisa não é pelo lado da participação é mais pelo lado de se assumir como gestor do Estado. Quando nós estávamos pra sair do PT, a gente conversou com o Raul (Pont). Ele concordou com muitas coisas, mas ele disse estar muito desconfiado no que ia dar isso que está aí. Mas, também, ele estava muito sem fôlego para pensar em tentar fazer outros vôos. Não é fácil. Nesse ponto gosto muito e me aproximei do Plínio (Arruda Sampaio), embora tenha falado muito mal (no sentido crítico) dele em minha tese de mestrado, porque o Plínio com 75 anos, naquela ocasião, disse 'eu vou me embora'. Não é fácil

aos 75 anos pular fora. O Raul certamente pensava perto do Plínio, mas não teve essa coragem.

[A gente pode pensar nessa apropriação da participação por aqueles setores como um dos instrumentos, um conjunto de políticas, que visa à austeridade fiscal?]

De fato. Você sabe que já em 1996, quando a Conferência do Habitat recomenda, logo depois o BIRD e o FMI passou a olhar com bons olhos a ferramenta do OP pra ótica da austeridade fiscal. Essa é a armadilha. É óbvio, o orçamento em qualquer lugar tem entrada e saída, mas a verdade é que vivemos em sociedades muito desiguais. Então, tem gente que ganha demais, muito além do que a gente puder imaginar. Aqui em São Paulo, tem o corredor de helicópteros e tem a periferia, isso só pra falar de São Paulo, sem falar do resto do Brasil. Nesse sentido, uma ferramenta como o OP é mais que uma ferramenta para gestar o fundo público, eu acho que é uma coisa muito importante, porque você pode direcionar a aplicação desses fundos para combater as desigualdades. Mas combatê-las de verdade, não apenas pra aplicar políticas compensatórias e estimular a acumulação financeira, como é o que está acontecendo hoje. Daqui a pouco todo mundo vai ter direito à sua Bolsa-Família, mas isso não significa que ninguém tenha que viver como vivem os pobres que sobrevivem graças ao Bolsa-Família. Os interesses dos grandes rentistas, das pessoas que têm altos cargos, a classe média aqui de São Paulo, não vai viver com o Bolsa-Família. Então, como a gente redistribui efetivamente a renda? Eu acho que é um mecanismo de controle social sobre os fundos públicos e de deliberação, a experiência do OP é rica nesse sentido, ajuda, mas o mundo tem que ser muito diferente, né.

É um pouco isso que estava falando ao final. Acho que sim, que participação popular pode servir para esse acúmulo de forças. Nós podemos procurar uma nova forma de fazer política, difundir, disseminar essas formas e construir um mundo menos desigual. Agora, isso supõe a possibilidade de decidir sobre como aplicar e, fundamentalmente, ser capaz de mais do que discutir, aí eu concordo plenamente com você, aquilo que fica apenas para o investimento. Temos que discutir como combater as desigualdades, de onde arrecadar os fundos, tem que ter o imposto sobre as grandes fortunas, um imposto sobre a movimentação financeira. É necessário impor uma outra lógica para dar sentido e força para a participação popular. Eu resgato muito essa experiência que eu vivi nos últimos vinte, trinta anos, aqui no Brasil. Tanto é que ela está me servindo pra desenvolver ou tentar desenvolver isso no Paraguai.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, G. R. *História de uma década quase perdida: PT, CUT, crise e democracia no Brasil: 1979/1989*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

ALTHUSSER, L. *Análise crítica da teoria marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

_____. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

AVRITZER, L. ; SANTOS, B. S. *Para ampliar o cânone democrático*. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. *O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte*. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, L. *Governo Lula e o desafio da participação*. In: *Revista Teoria e Debate*, Nº 54 jun/jul/ago 2003.

AVRITZER, L., WAMPLER, B. *Sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático*. In: COELHO, V. S., NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

AZEVEDO, R. *Os conselhos populares e a administração petista: uma varinha de condão?*. In: *Revista Teoria e Debate*, 04/09/1988.

BERBEL, M. R. *Partido dos Trabalhadores: tradição e ruptura na esquerda brasileira (1978-1980)*. São Paulo: USP (mestrado em História), 1991.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Descentralización y efectiva participación ciudadana: seis relatos cautelares*. Washington: Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

BIANCHI, A. *Retorno a Gramsci: para uma crítica das teorias contemporâneas da sociedade civil*. In: XII Congresso Nacional dos Sociólogos. Universidade Federal do Paraná, 2002.

_____. *Gramsci além de Maquiavel e Croce: Estado e sociedade civil nos "Quaderni del carcere"*. In: *Utopia y praxis latinoamericana*, nº 36, enero-marzo, vol. 12. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, 2007.

BITTAR, J. (org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Cadernos de Teoria e Debate, Fundação Perseu Abramo, 1992.

BOBBIO, N. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOITO JR., A. *A política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

CACCIA BAVA, S. *Os conselhos populares: as propostas do PMDB e do PT*. In: *Desvios*. nº 2, agosto de 1983.

COHEN, J., ARATO, A. *Sociedad civil y teoria política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.

COSTA, J.B.A. *O imaginário político do Partido dos Trabalhadores: o petismo, a representação e o poder local*. São Paulo: PUC/SP (doutorado em Ciências Sociais), 1998.

COUTINHO, C. N. *A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980.

_____. *Gramsci*. Porto Alegre: L & PM Pocket, 1981

_____. *Democracia e socialismo*. São Paulo: Ed. Cortez, 1992.

COUTO, C. G. *O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo: 1989-1992*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CROZIER, M., HUNTINGTON, S. WATANUKI, J. *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press, 1975.

CURY, B. *Nacional: Democratizar a democracia*. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 56, dez/jan, 2003, 2004.

DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DANIEL, C. *Como viabilizar a participação popular no governo municipal*. In: *Revista Teoria e Debate*, 29/03/1988.

_____. *Cidade: Contradições - relação mal resolvida*. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 14 abril/maio/junho 1991.

DINIZ, E. *Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea*. In: *Revista São Paulo em perspectiva*, 15 (4): 2001.

DULCI, L. *Conselho Popular: o sujeito subversivo*. *Debate: A administração petista na estratégia socialista*. In: *Revista Teoria e Debate*, nº 6 abril/maio/junho 1989.

FEDOZZI, L. *O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FERNADES, A. N. C.; BARREIRA, I. F. *A gestão do “popular” na experiência de poder municipal*. In: BRAGA, F. G. ; BARREIRA, I. F. (orgs.) *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha; Stylus Comunicações, 1991.

FERREIRA, J. *O Partido dos Trabalhadores e os Núcleos de Base*. Marília: UNESP (Dissertação de Mestrado), 2008.

FIORI, J.L. *De volta à questão da riqueza de algumas nações*. In: FIORI, J.L. (org.). *Estado e moedas no desenvolvimento das nações*. Vozes: Petrópolis, 2000.

FONTENELE, M. L. *Momento em que ocorreu a eleição para Prefeita de Fortaleza*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1994.

GADOTTI, M.; PEREIRA, O. *Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Editora Cortez, 1989.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GOMES SILVA, I. *Participação popular e “reforma” do Estado brasileiro nos anos 1990: contradições e impasses*. São Paulo: PUC/SP (doutorado em Ciências Sociais), 2001.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GUERRERO GUTIERREZ, A. *O trotskismo e o capitalismo neoliberal no Brasil: Democracia Socialista, PSTU e O Trabalho – uma análise das campanhas eleitorais de 1998 e 2002*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004 (Dissertação de Mestrado em Ciência Política).

GUIMARAES, J. *O anjo torto, o PT e o enigma de 89*. In: *Cadernos Em Tempo*, abril/maio de 2000.

GURGEL ANDRADE, E. I. *Debate: Dossiê Previdência – governo Lula e o Estado de Bem-estar social*. Revista Teoria e Debate, nº 53, mar/abril/maio, 2003.

HABERMAS, J. *Teoria de la accion comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987a.

_____. *A nova intransparência*. In: *Novos estudos CEBRAP*, nº 18, setembro de 1987b.

HAYEK, F. A. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994

KECK, M. *PT – A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática, 1991

LAGOA, M.I. *O programa político do Partido dos Trabalhadores no contexto de uma esquerda em crise*. Marília: UNESP (dissertação de mestrado), 2004.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOSURDO, D. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. São Paulo: Editora Unesp. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

MACHADO, J. *Democracia municipal*. In: Revista Teoria e Debate, Nº 31 abr/mai/jun 1996.

MARICATO, E. *Enfrentando desafios: a política desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (1989/1992)*. São Paulo: FAU/USP, 1997 (tese de livre docência).

_____. *Nunca fomos tão participativos*. In: www.agenciartamamior.com.br. Acesso em 28/11/07.

MAROSI, T., M. *Utopia e realidade: os núcleos de base do Partido dos Trabalhadores na cidade de São Paulo nos anos 80*. São Paulo: PUC-SP (Dissertação de Mestrado), 2000.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política : (borrador) 1857-1858*. Buenos Aires : Siglo Veintiuno Argentina, 1973.

_____. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Livro I, vol. I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MARX, K., ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. Porto Alegre: L & PM Pocket, 2001.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MISHRA, R. *Para além do Estado-nação: a política social na era da globalização*. Cadernos de Política Social, 1, 1999.

MOURA, S.; PEREIRA, S. A. *Porto Alegre: o Orçamento Participativo em discussão*. Rio de Janeiro: Proposta, 1990.

Nacional: Entrevista de Antonio Palocci. In: Revista Teoria e Debate, nº 51, jun/jul/ago, 2002.

NAVES, M. *Marxismo e direito. Um estudo sobre Pachukanis*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (doutorado em Filosofia), 1996.

NAVES, M. B. *A "ilusão da jurisprudência"*. In: Revista Lutas Sociais, v. 7.

NOGUEIRA, M.A. *A dimensão política da descentralização participativa*. In: Revista São Paulo em perspectiva. 11 (13): 1997.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

OZAÍ DA SILVA, A. *Os partidos, tendências e organizações marxistas no Brasil (1987-1994)*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998 (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais).

Partido dos Trabalhadores, Resoluções de Encontros e Congressos. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1998.

PINHEIRO, J. *Burocracia e poder local: o caso da gestão petista em São Paulo*. São Paulo: Marco Markovich, 1998.

_____. *Uma cena decepcionante*. In: Revista Lutas Sociais, Volume 15/16, 2006.

_____. *Estado e classes sociais no capitalismo contemporâneo: uma leitura poulantzana*. Texto para discussão apresentado no Seminário "Estado e classes sociais na obra de Nicos Poulantzas". Universidade Estadual de Londrina, 2007.

_____. *Direito e política: uma relação mal-resolvida*. In: Revista Lutas Sociais, v. 21 – 22, 2009a.

_____. *Do indivíduo abstrato ao concreto*. In: Revista Antítese, nº 6, 2009b.

PONT, R. *Breve história do PT (1979-1991): das origens ao 1º Congresso*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.

_____. *Democracia, participação e cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

PONTE JÚNIOR, O. S. *Dualidade de poderes: um mal-estar na cultura política da esquerda*. São Paulo: Anablume; Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2000.

POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. *Fascismo e ditadura*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

_____. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

PPA e a construção coletiva da participação social. Carta assinada pela Inter-Redes. Extraído de <http://www.esplar.org.br/noticias/2004/maio/12.htm>.

PRZEWORSKI, A. *O capitalismo e a social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RODRIGUES, L. M. *Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política*. São Paulo: Ed. Ática, 1990.

ROLIM, M. *O futuro como referencial*. In: Debate: A administração petista na estratégia socialista. Revista Teoria e Debate, nº 6, abril/maio/junho/1989.

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SAES, D. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2ª Edição. Campinas: UNICAMP, 1998.

_____. *A questão da evolução da cidadania política no Brasil*. In: Estudos Avançados 15 (42), 2001a.

_____. *República do capital: capitalismo e processo político no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2001b.

_____. *Cidadania e capitalismo: uma crítica a concepção liberal de cidadania*. In: Revista Crítica Marxista, nº 16, 2003.

SÁNCHEZ, F.R. *O desafio da participação: trajetória da proposta de participação popular na gestão petista da prefeitura de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1997.

SANTOS, Joana Darc Virginia dos. *Lutas por moradia na cidade de Diadema (1983-1996): cooptação política e acomodação de conflitos do capital*. São Paulo: PUC-SP (Dissertação de Mestrado em História), 2009.

_____. *Entre o poder político e as demandas sociais: limites e contradições do Estado, expressos nas gestões petistas de Diadema (1983-2003)*. In: Anais do I Seminário Internacional de História do Tempo Presente. Florianópolis: UDESC; ANPUH-SC;PPGH, 2011.

SANTOS FILHO, M. *As relações fiscais e financeiras entre Municípios, Estado e a União no Brasil atual*. In: SANTOS FILHO, M. (org.) Finanças locais e regionais. Ed. Hucitec: São Paulo, EdUFBA: Salvador, 1996.

SIMÕES, J. *A política da participação: uma etnografia da primeira gestão municipal do PT em Diadema*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1990.

SINGER, A. *O PT*. São Paulo: Publifolha, 2001.

SINGER, P. *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.

_____. *Economia: novo modelo econômico e social*. In: Revista Teoria e Debate, nº 50, 2002.

SOUZA, L. M. *Crônica de um partido não anunciado: programa e governos do PT entre 1979-2000*. Campinas: UNICAMP (Doutorado em Ciências Econômicas), 2004.

TOLEDO, C. N. *As esquerdas e a redescoberta da democracia*. In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

TONET, I. *Democracia ou liberdade?* / Maceió: EDUFAL, 1997.

VACAREZZA, C. Quebrar o *status quo* e eleger Lula. *Debate: A administração petista na estratégia socialista*. In: Revista Teoria e Debate, nº 6 abril/maio/junho 1989.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira de Orçamento Participativo. In: COELHO, V. S., NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WAMPLER, B. *Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo*. In: AVRITZER, L (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004.

WEFFORT, F. *Por que democracia?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1984.

WORLD BANK. *Governance: The World Bank's experience*. World Bank, Washington, D.C., 1994.

WRIGHT, E. *Classe, crise e o Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1981

