

**Esta publicação contou com o apoio da Fundação de Amparo à
Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP)**



**CIDADE, POLÍTICA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR:
Movimentos de Moradia e Administração do PT**

1997

Cadernos Cedec nº64 Aloísio Ruscheinsky*

*Doutor pela USP, sociólogo, professor do Mestrado em Educação Ambiental, e chefe do Departamento de Educação, FURG/Rio Grande/RS. Endereço do autor: Caixa postal 474, DECC/FURG, 96203-900 Rio Grande (RS). Fone: 0532 - 301400 r 131, Fax 0532-301939, E-Mail DECCAR@super.furg.br.

CADERNOS CEDEC N° 64

COORDENADOR EDITORIAL

Ronaldo Baltar

CONSELHO EDITORIAL

Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa

DIRETORIA

Presidente: Amélia Cohn

Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi

Diretor Tesoureiro: Tullo Vigevani

Diretor Secretário: Paulo Eduardo Elias

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura
Contemporânea**

São Paulo: Cedec, 1997

Periodicidade: Irregular

ISSN: 0101-7780

APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

Sumário

1. INTRODUÇÃO: RELACIONAMENTO E PODER, MOVIMENTOS E CIDADANIA.....	6
2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÓTICA PARTIDÁRIA E ADMINISTRATIVA.....	9
2.1 SURPRESA ELEITORAL OU DESABROCHAR DE INSATISFAÇÕES	13
2.2 ENTRE A CAPACIDADE TÉCNICA E A DISPUTA PELOS CARGOS	16
3. O COMPORTAMENTO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA	18
3.1 TRÉGUA ANTE A GESTÃO E O FENÔMENO DA CRISE DE IDENTIDADE	18
3.2 NEGOCIAÇÃO COM RESULTADOS E APARÊNCIA CONTESTADORA	23
4. O PROGRAMA HABITACIONAL: MUTIRÃO COM AUTOGESTÃO	27
5. PARTICIPAÇÃO POPULAR: MOVIMENTOS E ADMINISTRAÇÃO.....	30
5.1 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E INVERSÃO DE PRIORIDADES.....	31
5.2 O INTUITO DOS CONSELHOS POPULARES	36
5.3 OS FÓRUNS REGIONAIS DE HABITAÇÃO.....	40
6. BASES E CAUSAS PARA RELATIVIZAR A CONEXÃO ENTRE ATORES	45
7. BIBLIOGRAFIA	51

RESUMO

O objetivo do texto consiste trazer para o debate a análise de alguns aspectos considerados significativos no que tange ao relacionamento entre as temáticas dos movimentos sociais, da habitação como política social e participação popular, da política partidária e da administração pública. De maneira especial, são considerados aqueles aspectos envolvem diretamente a interligação entre pobreza e modernização urbana, entre participação direta e representação política, e entre organizações da sociedade civil e gestão pública. A temática será abordada a partir da análise do discurso que fundamenta a proposta de democracia participativa e a efetiva relação com os movimentos sociais na administração do PT na prefeitura de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina. Esta análise é desenvolvida a partir dos seguintes tópicos: o comportamento da administração petista ante a demanda social através das políticas públicas; o ensaio de planejamento participativo; e por fim, as fragilidades da implantação dos conselhos populares, com especial atenção para os fóruns regionais de habitação.

1. INTRODUÇÃO: RELACIONAMENTO E PODER, MOVIMENTOS E CIDADANIA

O intuito fundamental do texto consiste trazer para o debate a análise de alguns aspectos considerados significativos no que tange ao relacionamento entre as temáticas dos movimentos sociais, da habitação como política social e participação popular, da política partidária e da administração pública. De maneira especial, consideramos que tais aspectos envolvem-se diretamente na intersecção entre pobreza e modernização urbana, entre participação direta e representação política, entre organizações da sociedade civil e gestão pública. A temática em exame envolve os desafios da democracia participativa contida na retórica de um partido oriundo do meio das lutas sociais. Pretende-se examinar se o esteio deste projeto participacionista vai se diluindo no exercício do poder, para cujo intento a reflexão trata de aspectos fundamentais da proposta partidária.

Da perspectiva de formular políticas sociais a partir da demanda perceptível, do período em que o Partido dos Trabalhadores ocupou o poder municipal e do relacionamento levado a efeito com setores organizados da sociedade civil destacamos: o comportamento da administração pública ante a demanda através das políticas públicas; o ensaio de planejamento participativo e a respectiva inversão de prioridades por parte de um governo popular; as mudanças na institucionalidade que em parte se resumiram no intuito dos conselhos populares, cuja fragilidade veio a ser demonstrada com os fóruns regionais de habitação. A participação popular no ordenamento urbano, como no caso do orçamento público, ganha importância de maneira especial na ótica do empenho entre a conformação com a pobreza e a modernização.

No que se refere à metodologia, técnicas e fontes de pesquisa, cabe ressaltar sua diversidade dependendo do tópico e do momento em referência. Utilizamos estudos existentes e foram tomadas como fonte de informação a pesquisa de campo junto aos participantes das mobilizações. Quanto à luta social peculiar em exame as fontes de informação diversificam-se no intuito de conferir as conexões ativas e até redes informais de comunicação. Para tal intuito parecem coerentes a observação participante e a análise do discurso através de entrevistas com militantes de perfis complementares. Além disto, foram ordenados na pesquisa mais de dois mil documentos e boletins informativos do movimento e do partido.

Detalhando os procedimentos de investigação, integram a metodologia como fontes de coleta de dados: entrevistas com roteiro de questões abertas, segundo a seleção de informantes conforme perfil previamente determinado; observação direta com participação em atividades, assembléias e manifestações públicas do movimento; acompanhamento do processo interno por meio de reuniões em diretórios, de órgãos intermediários como a Secretaria dos Movimentos Populares e de setoriais da estrutura partidária; acompanhamento da trajetória de seleção de alguns candidatos às eleições parlamentares por parte de militantes ligados aos movimentos; coleta de dados, sobretudo históricos, junto às publicações do partido e do movimento (folhetos, convocações, boletins informativos, jornais, documentos e roteiros); consulta a jornais da grande imprensa; e pesquisas já efetuadas sobre o problema em destaque.

Estabelecemos um perfil para a seleção dos entrevistados, assim como a sua distribuição pela amplitude da luta social empreendida. Foram aplicadas 53 entrevistas, sendo membros da luta social e outros com cargo no partido ou na administração. Reconhecidamente a maioria dos informantes exercem a dupla militância. Distribuímos a

coleta segundo um perfil quanto aos posicionamentos: dezenove entrevistas com membros de movimentos, sendo ou não simpatizantes do partido; vinte com petistas distribuídos entre os diversos movimentos; nove com militantes partidários, vinculados à questão habitacional ou conhecendo a dinâmica das mobilizações, com cargo partidário ou na gestão petista; cinco com membros de movimentos, mas sem vínculo com o Partido dos Trabalhadores e, no entanto, simpatizantes de um partido. O presente texto retrata parcela do universo discursivo apresentado por esse conjunto variado de indivíduos.

No roteiro do desenvolvimento da pesquisa combinam-se a técnica de observação participante com a aplicação paralela de entrevistas para auscultar o universo em que se movem os sujeitos mobilizados e a partir dos quais se constrói um discurso interpretativo do campo empírico. A partir do horizonte delineado pretende-se compreender o relacionamento de movimentos sociais com o campo institucional, de maneira peculiar com as características ideológicas de uma administração pública. De um lado, no bojo das conexões os mesmos também passam a ser afetados como vem a ser uma certa tendência à burocratização, de outro lado o exame do relacionamento visa examinar a possibilidade da vigência instrumental em face da organização partidária.

A aproximação mais efetiva entre movimento social e partido político na década de 80 inclui uma mudança na compreensão da forma de organização democrático-parlamentar. Apesar dos limites explicitados na prática política ante a representação dos interesses populares, os partidos passam a deixar de ser visualizados e não se configuram na imagem de oponentes aos interesses e mobilizações populares. Ainda mais, de que o exercício da democracia política se dá num campo competitivo, onde a defesa do espaço cotidiano alarga-se de acordo com a direção dada pelas forças sociais. Este pode se estender também ao nível da representação política no parlamento, da criação de legislação mais favorável aos direitos pretendidos.

O reconhecimento de que o exercício do poder existe necessariamente nas relações sociais, das cotidianas às gerais, torna possível o empenho na disputa de parcela de poder e da participação nas decisões políticas. O diagnóstico mais freqüente na análise sociológica aponta que os esforços empreendidos pelos movimentos sociais, no mais das vezes, constituem a parte frágil nas tensões ou no sustento dos conflitos a longo prazo. As conquistas obtidas através das manifestações públicas e das negociações sob pressão podem sofrer um refluxo, inclusive da ótica dos movimentos sociais. A administração pública muito tem utilizado artifícios para contornar de diferentes formas as reivindicações populares. Uma alternativa consiste em dispersar certa atenção através da burocracia, que permite protocolar demandas, com dificuldade no acesso aos órgãos deliberativos quando o movimento procura obter financiamento. Com esperança mantida pelo procedimento acima, a reivindicação e os reivindicantes perdem-se nos corredores da burocracia. Outra alternativa consiste em realizar investimentos mínimos para serenar os ânimos.

Na trajetória do discurso e nos embates do percurso político de uma década o Partido dos Trabalhadores resulta crescentemente amadurecido ao assimilar a idéia de assumir a função governativa diferenciando-se de movimento social, de organização reivindicativa da sociedade civil, bem como buscando repensar sua relação com o conjunto do sistema partidário e com o Estado. O exame dos documentos autoriza registrar a prolongada ambigüidade do discurso partidário nesse particular, situado entre preferências por distinguir-se como movimento ou arraigar-se na sociedade como instituição.

Uma nova fase de relacionamento entre movimento social e o quadro partidário, enfocado aspectos relevantes para o presente trabalho, inicia-se com a vitória na disputa eleitoral e o perfil do partido conduzido à administração municipal em 1988 na capital

paulista. Na expectativa de alguns setores populares, entraria em ação um fator que viria rearticular de maneira peculiar o relacionamento em curso, inovando-o num triângulo político entre movimentos sociais, partido político e administração pública. Agora a agremiação política que tomava partido junto aos movimentos, até mesmo para encaminhá-los com suas demandas ao poder público tornou-se também responsável por decisões administrativas. Ou, como diz o ditado, "quem era pedra passou a ser também vidraça". Os resultados da disputa que conduziram o partido à gestão pública passam a ser enfocados como a surpresa eleitoral, para a qual diversos fatores se conjugaram. Através das indicações para o preenchimento dos cargos na composição do novo governo vai se apresentar de modo patente a complexidade do relacionamento triangular que importa focar aqui, sendo formado pelo partido, movimentos e administração.

A dificuldade ordinária de separação cotidiana das competências de cada qual para a realização de objetivos coletivos traz como conseqüência problemas imprevistos e singulares quando um representante do partido assume a gestão municipal. Mediante a decisão do préstimo e o empenho no apoio eleitoral ao candidato do partido desemboca no fenômeno que caracterizamos como trégua ante a nova gestão e, em conseqüência, em repleta e cabal crise de identidade para o campo de ação do movimento. A dificuldade de separação dos papéis de cada qual e o fato de que movimentos diversificados terem prestado apoio eleitoral à candidata vencedora desembocam no fenômeno que caracterizamos como trégua ante a gestão de Luiza Erundina, mas desembocando em plena crise de identidade. Os percalços do relacionamento construído ao longo de quatro anos de administração popular aponta para a possibilidade de negociação e entendimento entre ambos em determinados instantes. Todavia mostra que movimentos sociais dinâmicos não renunciam a troco de pequenas concessões e de condescendências, ou de maneira irrefletida e precipitada olvidam à capacidade de expressar posicionamentos de cunho oposicionista diante do poder estabelecido.

Os movimentos voltados para a área da moradia obtém outra caracterização e passam da visão predominante de opositores a de parceiros, como deixa evidenciado o discurso de uma liderança envolvida em várias mobilizações ao longo dos anos. "Em governos mais democráticos o movimento consegue respirar e viveu isso na época do Mário Covas, pelo menos a assistência social estava do nosso lado, aquela visão mais social-democrata. Tinha um orçamento e plenária para intervir. Não era um orçamento participativo como na época da PT, mas pelo menos chamavam para uma reunião do orçamento e dar palpite, se punham a proposta no plano, isto era outro problema." (Benedito - entrevista). Com freqüência o movimento em prol da moradia formula o intuito de negociar as alternativas manifestas através do programa do governo municipal para a área habitacional e, ao mesmo tempo, apresenta-se como personagem entre outros atores sociais que, no limite, pode ocasionalmente estrelar o papel de oposicionista.

Para um entendimento sociológico por certo não bastará estudar cada componente da relação triangular de forma separada, pois o interesse consiste em perceber como as três instâncias se articularam mutuamente. A conjuntura política traz à lume elementos novos que entram no jogo das articulações e na dinâmica das decisões, como a interferência de interesses de outros grupos sociais nas perspectivas de relacionamento entre movimentos sociais, o partido, as políticas sociais e a administração municipal. O novo panorama representa um desafio para a inovação da prática partidária, pois os conflitos além de se multiplicarem com outros temários e se travam num espaço pouco institucionalizado e pouco formalizado para dirimir divergências através da legalidade. Se o espaço do partido retém dose cotidiana de conflitividade, via existência pública de diversas tendências políticas, o fato de ocupar o espaço para o exercício do poder municipal, de alguma maneira, vai refletir a evidência manifesta de parcela de tais conflitos partidários. A gestão petista de Luiza Erundina coloca-se então entre o conjunto de tensões advindas das disputas próprias com os setores oposicionistas pelo controle sobre as decisões oriundas do poder público, bem como das disputas internas resultantes

da vigência e vivacidade, da diligência e energia, do vigor e afã das tendências. No presente texto tentaremos compreender parcela dos conflitos gerados no meio de militantes partidários quanto à tensão entre o discurso partidário sobre a demanda dos movimentos sociais e a prática política levada a efeito na oportunidade da administração.

Cabe por isso recuperar o intenso debate sobre a proposta petista de participação popular na administração pública, seja por meio de programas de políticas sociais dos conselhos populares e dos fóruns de habitação, seja através da inversão de prioridades e do planejamento participativo. Inclui-se o aparente fracasso e tendo-se movimentos em prol de moradia no papel da oposição¹. Mais do que isto, convém destacar alguns dos fatores que levaram à inoperância do partido na administração para implementar a proposta programática em sua totalidade e neste tópico em especial.

O relacionamento entre Movimento de Moradia e um mandatário do Partido dos Trabalhadores à frente da administração pública permite endossar a interpretação de Touraine de que os movimentos sociais não se definem apenas por um conflito econômico, mas se empenham por uma dimensão política, social e cultural. Compreendem uma dimensão defensiva e ao mesmo tempo ofensiva, fato comprovado no transcurso da administração de Luiza Erundina na capital paulista. O programa habitacional proposto e a prática social daí decorrente vai sofrer de maneira substantiva as conseqüências da crise mais geral do Estado de Bem-Estar Social, crise que se explicita na diferença entre emergência de novas demandas sociais e capacidade de financiamento. Na medida em que o governo municipal mantém em alta estima a definição legal, justificando tal comportamento para manter as condições de governabilidade, surpreende-se com os próprios limites traçados pela sua compreensão de ação política na administração.

2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÓTICA PARTIDÁRIA E ADMINISTRATIVA

A interpretação da atuação do Estado frente às iniciativas tomadas pelos movimentos sociais depende em grande parte do ângulo sob o qual o olhar apreende os dois atores da cena. De acordo com as conveniências pode antecipar-se às iniciativas, tomar medidas prévias às manifestações de protesto, ou deslegitimar as manifestações públicas com delimitação do espaço para a realização, incluindo limites à possibilidade de negociação, ou ainda a negativa de qualquer perspectiva de diálogo e repressão. Tais alternativas balançam em parte conforme as posturas políticas assumidas pelas lideranças do respectivo movimento. As iniciativas de construção habitacional via programas sociais para setores mobilizados tendem a criar formas de controle ou de interação, mas não necessariamente amortecem o comportamento de oposição quando suas pretensões obtêm acolhida aquém do esperado.

¹. Ao longo da década de 80 este movimento foi afunilando suas opções de atendimento da demanda expressa e, no final da década, reivindica construção de habitações, com financiamento público, mas os interessados gerenciando os recursos. Ou seja, os próprios beneficiados se organizam politicamente, agregam-se numa associação ou numa cooperativa, dentro de uma determinada área geográfica, de tal forma que juridicamente se capacitam para alocar o financiamento público, inclusive com responsabilidade jurídica. O processo, assim consolidado, resume-se na figura do auto-gerenciamento na construção de suas próprias casas, com o intuito de atingir um determinado patamar de acesso ao consumo.

O volume de moradia produzido, através das reivindicações do movimento em análise, influencia pouco o mercado imobiliário; entretanto, consolida logo mais um produto com características de compra e venda (Ammann, 1991). Levanta-se então uma interrogação pertinente: considerar a questão habitacional como direito do cidadão ou como bem de mercado? O discurso a respeito dos programas sociais, habitação subsidiada, a ênfase está no direito a ser proporcionado, negando-se em termos a condição de bem de mercado². No discurso de quem luta pelo acesso à moradia proclama uma dimensão da cidadania da qual ainda estaria excluído, de tal forma que deixa em silêncio, como estratégia política, o fato de que sob esse direito oculta-se um bem de mercado.

A mudança de partido político à frente do governo municipal e estadual tende a influenciar o ritmo do comportamento político e trazer mudanças ao ritmo no âmbito próprio dos movimentos. As mudanças na dinâmica do exercício do poder - descontinuidade das definições e intervenções - podem advir da forma como se estruturam os órgãos públicos, de disputas pelo poder com periódicos arranjos políticos na equipe e de guinadas administrativas com mudanças internas às próprias secretarias responsáveis pelas políticas sociais. Mudanças podem resultar na incorporação de conflitos e gerar controvérsias no interior dos órgãos públicos. Nesse sentido, vários autores têm analisado o espaço estatal como plural: sob a bandeira da democratização, ocorre uma luta entre setores conservadores tentando neutralizar as pressões populares, e setores progressistas tentando garantir espaço para a realização das demandas provenientes das organizações populares. De ambos os lados tenta-se garantir os trâmites burocráticos como poderoso aliado. Não só os movimentos podem ser pensados como plurais, abarcando diversidades sob vários pontos de vista. Da parte do Estado existem brechas, variações, diversidades, através das quais no período focado os movimentos podiam negociar ao menos parcialmente a suas respectivas demandas coletivas.

Principalmente a partir dos anos 80 junta-se um número considerável de movimentos em torno da moradia e em diferentes instâncias estatais formulam-se programas em variedade para a população de baixa renda. Coincide com o refluxo dos grandes projetos habitacionais e um discurso de cunho populista aludindo à perspectiva de combate à exclusão social e programas vão passando do âmbito federal ao poder local. Todavia os programas que implicam subsídio põem em questão a elasticidade de expansão dos investimentos em programas sociais. A busca de legitimação de governos com discurso populista tende a gerar uma crise em face das contradições geradas pelo descompasso entre os níveis de recursos e os tipos de alocação requisitados via investimentos sociais.

A perspectiva de democratização do acesso ao nível do poder local em São Paulo por parte dos movimentos organizados não segue uma linha evolutiva seqüencial, não obstante terem-se instaurado governos de participação popular. Os canais de acesso dependem da orientação política de quem esteja à frente das instâncias de poder. No início da década de 80, com Montoro/Covas abriram-se espaços de negociação, via pressão popular e determinação de alguns setores à frente de órgãos públicos. Vários projetos habitacionais para satisfazer a demanda de mobilizações tiveram início. Sob a ótica do Movimento de Moradia houve um sensível retrocesso após aquela gestão. No

² Segundo Offe (1979, p. 214): "na área habitacional, quando se tornou estrategicamente importante para o capitalismo implantar centros administrativos, foi necessário que o Estado assumisse a função previdenciária de construir novas moradias públicas para aqueles que foram deslocados. O rápido desenvolvimento capitalista necessitou de migrações internas e imigrantes estrangeiros em larga escala, num certo período, multiplicando os problemas sociais da cidade e o Estado foi levado a cuidar das distorções criadas."

desenvolvimento posterior costumam ser freqüentemente lembradas as presenças pessoais, seja do prefeito ou de um secretário em assembleias promovidas pelo próprio movimento nas respectivas regiões da cidade. O próprio governador veio expor seu programa habitacional e as medidas imediatas na área de moradia popular ante uma platéia que lotava a igreja em São Miguel Paulista. Além disto podem ser citados os empreendimentos via mutirão ocorridos junto a movimentos na região Sul.

Com a gestão de Jânio Quadros (1986-88) as negociações praticamente foram supressas do cenário, subsistiram algumas iniciativas de continuidade de projetos anteriormente firmados e concessões clientelistas. Poucos movimentos tiveram acesso, entre as exceções estão alguns que não possuíam relação com alas esquerdistas ou que se constituíam como divergências explicitadas das mesmas³. Grande parte dos movimentos por habitação sustentou-se por outras frentes de negociação e pela amplitude de iniciativas anteriormente consolidada. "O refluxo caracteriza uma crise ou falta de perspectiva, e demonstra que o pressuposto da existência de um interlocutor tem sido importante e condição necessária. Isto não significa que o relacionamento seja de subalternidade já que em determinadas situações a relação com o estado é condição necessária para a acumulação de experiência e de consciência criadora, mas implica uma visão de mundo abrangente." (Vigevani, 1989, p. 101).

Com Orestes Quércia no governo do estado (1987-90) predominam o reforço à máquina estatal e os acordos com empreiteiras, sendo muito parciais os resultados das inúmeras negociações mantidas, quando as condições políticas internas permitiram grandes manifestações públicas. Alguns acordos que tinham sido agendados vieram a ser ignorados, como no caso da distribuição de casas em conjuntos habitacionais segundo interesses políticos do respectivo partido. Mesmo com várias formas de pressão, como a ocupação de prédios da Secretaria, as determinações não foram alteradas. Nesse período criou-se um conselho habitacional, mas com parcial definição de suas efetivas atribuições e sobreviveu à curta duração.

Ao longo de parte do governo Fleury (1991-94) poucas iniciativas foram tomadas pelo Movimento de Moradia, pois nos primeiros dois anos, a atenção ao programa habitacional da gestão Luiza Erundina na prefeitura preenchia de modo substantivo o horizonte das mobilizações. As negociações ganharam corpo e vieram a gerar sucessivos acordos sobre propostas a partir de 1991. Por uma série de percalços, inclusive pelos critérios e exigências impostas às quais o movimento deveria adequar-se, passou o período daquela administração sem que a parte substantiva das propostas em debate viesse a ser implementada. "O Quércia preferiu ir para um confronto com o movimento. Fleury não quer um confronto direto, atendeu e achou solução, onde o movimento está a 100 e o poder público a 20 por hora. O movimento fez outras manifestações e acho que o Fleury não queria os caras batendo na porta, deu um tapa político e tentou negociar criando mutirão. A gente negociou e teve confronto dentro da União, pelas vagas oferecidas e cada região tentava puxar para o seu lado. O Fleury em vez de unir proporcionou esta briga por vaga bancando um político esperto." (Donizete - entrevista). A avaliação das lideranças possui quase unanimidade: se o movimento conseguiu estabelecer uma série de negociações discutindo e alterando propostas, o prolongamento em função de detalhes fez com que tudo permanecesse nas pretensões ou no papel,

³. As posições assumidas pela gestão confluíam para reduzir as pretensões e expectativas. Ou por outra, produziu-se uma queda na perspectiva de elevação de aspirações, amparadas e gestadas pelos valores democráticos acionados por uma sociedade civil organizada e pela eleição de um governo civil. Na gestão Jânio ocorre uma debilitação significativa dos movimentos sociais, conforme afirma Vigevani (1989).

congelando resultados. As diferenças são perceptíveis ao olhar das lideranças que acompanham as negociações.

Alguns projetos de cunho promocional (projeto Singapura) e negociações com manifestações em momentos específicos marcaram o governo de Maluf na prefeitura (1993-96). A relação apresenta-se difícil, mesmo que os movimentos consigam firmar um protocolo de intenções. Conseguir entrar na agenda das preocupações de quem está à frente da administração local depende de um conjunto de fatores: planos de governo voltados para as aspirações populares, capacidade estratégica do movimento, intervenção de outros atores com peso político e orientação política do próprio movimento⁴. Em cada momento pode-se apreender o formato de como ocorrem as articulações. A título de exemplo, um movimento dissidente na região Oeste, mais próximo de uma ligação ao PMDB, escreveu cerca de mil cartas, entregou pedidos de audiência, obteve a intermediação do então ministro Alberto Goldman até conseguir audiência com a administração. As lideranças envolvidas julgaram que a intenção atinhasse ao uso político, servindo para apontar que os outros movimentos seriam complicados ou sem vontade política para estabelecer negociações. Nem por isso cancelaram os entendimentos.

O exercício do poder não permite ignorar simplesmente a presença dos movimentos no cenário. As modificações ocorridas quando a oposição ao regime militar enfim assume o poder e novos grupos políticos emergem no cenário nacional implicaram em novas formas de mediação política e articularem-se distintas vias de comunicação entre esfera pública e demandas dos setores organizados. A ausência de um partido que possuía exclusividade sobre o conjunto dos movimentos, especialmente na primeira metade dos anos 80, permite que parcela dos personagens se articulem com os diversos partidos na disputa pelo poder local. Com isto, determinados movimentos passam pelo reconhecimento de representantes de demandas populares. Ocorre, entretanto, uma alteração substancial da caracterização dos agentes externos que interagem com os movimentos; assessorias, profissionais liberais e Igreja são em grande medida ou de forma crescente substituídos por figuras de militantes de partidos políticos, como vimos em capítulos anteriores.

O discurso do governo civil democrático, que caracteriza a segunda metade da década passada, tende a acentuar o caráter social, redistributivista, participativo das políticas sociais. Figuras políticas de administrações democráticas auxiliam na modificação de perfis de ambos os lados, até porque espaços estatais de relacionamento com os movimentos em parte foram ocupados por setores provenientes dos próprios movimentos ou por funcionários imbuídos de ideologia participativa. Neste sentido surgem com insistência comparações, colocando semelhanças e diferenças, a propósito do espaço de negociação em face de políticas habitacionais, entre as administrações públicas de Montoro/Covas e de Luiza Erundina, onde os Movimentos de Moradia viam-se na condição de parceiros da gestão de um programa, que por sua vez era entendido como correspondendo às suas expectativas.

Na participação promovida por Mário Covas e através da Marta Godinho e de outros, se não havia algo de essencialmente diferente da gestão da Luiza Erundina, existia algo diverso ao nível de participação democrática. "Quando a Marta Godinho

⁴. Por mais que vigore um discurso favorável às reivindicações populares e alardeando programas habitacionais populares, diante da opinião pública o discurso oficial trata o fato sob a ótica da iniciativa exclusiva de um programa governamental. Assim, no discurso para o conjunto da sociedade, a pressão através das múltiplas mobilizações do movimento, das negociações prolongadas não aparece.

imprimiu um sentido de governo, na forma foi uma coisa nova para o movimento. Tinha-se realmente uma participação, mas ainda não com a característica do governo da Luiza Erundina, até pelo momento político, não tinha essa integração participativa. Tinha uma diferença sentida, mas é evidente que no governo da Luiza Erundina a participação popular não era absoluta, era restrita a alguns setores." (Afonso - entrevista). Desse modo, pode-se afirmar com Ruth Cardoso que os movimentos sociais também contribuíam para a democracia e para a implementação da participação popular (Cardoso, 1988b, 1989), sob duas formas fundamentais: na medida em que abrem espaço de manifestação democrática e em que incorporam a participação como instrumento de mudança da visão política. Com a redemocratização em curso setores do Estado passam a reconhecer as negociações com demandas como critério para administrar recursos escassos destinados à política social. A mesma autora aponta também limites, na medida em que os movimentos não participam da definição de prioridades; têm pouca força para resistir quando um programa sofre interrupções; possuem respaldo limitado para redefinir prioridades; as informações para influenciar a burocracia estão fora do seu alcance.

2.1 SURPRESA ELEITORAL OU DESABROCHAR DE INSATISFAÇÕES

Múltiplas razões tem sido apontadas, entre elas as expectativas não satisfeitas quanto ao atendimento de demandas coletivas, bem como às respectivas decepções, frustrações e irreverências de propostas eleitorais ou programas governamentais auxiliam a explicar a surpresa eleitoral de 1988 na cidade de São Paulo. Movimentos sociais diversos proporcionaram debates entre seus membros ou em conjunto com sua rede de relacionamentos para coletarem razões dentro de um momento conjuntural específico prestarem endosso à candidaturas e desempenharem atividades de campanha: apontavam para a redução das experiências participativas ao nível do Executivo, bem como dos programas sociais, desembocando na ausência de resposta satisfatória às demandas sociais, como no caso da habitação; a suspensão das atividades do BNH e a multiplicação de novos programas para o setor, mas que surtiram pouco efeito ante uma demanda comprimida; a repressão e os processos judiciais decorrentes das ocupações de terras urbanas, especialmente na Zona Leste em 1987; restrições impostas pelos governos estadual e municipal frente às manifestações públicas. No cenário nacional ressalte-se os efeitos da expectativa positiva e os resultados da contribuição através da mobilização pelas emendas populares ao texto constitucional; a tragédia de Volta Redonda parece incidir positivamente sobre o patamar partidário onde se situa a candidata petista e a desilusão ante a perspectiva do "pacto social" com resultados imediatos insustentáveis a médio prazo.

Após a experiência participativa no início da década de 80, o desenvolvimento das reivindicações do Movimento de Moradia sofreu um impacto que pode ser caracterizado como de retrocesso. Entre outros fatores, a sensação de um novo momento histórico apresentou-se como alento para o empenho redobrado visando eleger candidaturas cujo perfil obtivesse o entendimento de uma prática coerente com suas demandas. Quando após 1985 um prefeito da direita significou um fracasso para o movimento, reforça-se o discurso de que somente com uma prefeitura com governo popular se poderia fazer desabrochar políticas públicas substantivas e a articulação da luta social pela moradia ganharia outros contornos. O movimento passa a atuar de maneira mais nítida no campo político, admitindo que se constitui um agente que pode gerar determinado poder de intervenção para a formulação de políticas sociais apropriadas. Daí que em 1988 a configuração possível diante do desempenho eleitoral foi outra, pois de modo amplo os movimentos vinculados à questão da moradia realmente

começaram a trabalhar a representação de interesses, tratando-a sob o ponto de vista político e da confabulação da nova legislação pertinente. O Movimento de Moradia encontrava-se num momento peculiar de requerer novas posturas da administração, daí assinalar-se aquele período como de busca de políticas públicas que se acasalassem com os objetivos propostos.

A indicação das candidaturas na convenção pode ser lida no contexto da disputa interna ao partido. Os convencionais que endossaram o nome Luiza Erundina pertencem a algumas tendências existentes internamente e por militantes originários de movimentos sociais, considerada uma candidatura dissidente⁵, sustentada por alguns poucos deputados e muitos militantes de base, a homologação "na época foi interpretada como uma vitória das bases do partido e das tendências mais radicais". (Kowarick & Singer, 1993, p. 201). A mesma possuía uma tradição de presença moral e física em diversos movimentos, tendo alto grau de aceitação nas lutas por moradia. Sem esquecer que o empenho político das lideranças dos Movimentos de Moradia, visando consolidar a representação, incluía a filiação partidária, estratégia importante diante das prévias realizadas pelo partido.

A votação eleitoral verificada através das preferências expressas no pleito em 1988, na maioria das grandes concentrações populacionais do país, pode ser considerada como resultado cujo caráter fundamental refere-se ao campo político social. Parcela do endosso obtido através das urnas, dos votos atribuídos à candidatura do Partido dos Trabalhadores pode ser atribuído à população cujo horizonte encontra-se povoado pela indignação, de cidadãos insatisfeitos, de rejeição às elites políticas.

Entre os obstáculos e incertezas da campanha eleitoral podem ser citados: o entusiasmo da maioria nas bases do partido, as pesquisas de opinião só nas últimas semanas passaram a creditar reais chances de vitória eleitoral; lideranças de movimentos como novos candidatos à vereança; e o envolvimento parcial da cúpula do partido. Com uma enorme concentração de forças partidárias nos últimos dias da campanha e boca de urna abundante, enfim Luiza Erundina foi eleita prefeita da maior cidade do país. Surpreendentemente obteve um total de 30% dos votos, enquanto anteriormente o partido em São Paulo atingira 15% em 1985, 21% em 1985 e 11% em 1986. A eleição de Luiza Erundina é endossada pela votação de vereadores, parte dos votos por conta de Suplicy - vereador mais votado e por conta disto assume a condição também de cabo eleitoral - assim como os votos de legenda. Conforme levantamento de Boschi & Camargo (1990), seis vereadores possuíam alguma inserção no Movimento de Moradia, onde dois eram liderança do movimento, dois na condição de assessores e dois com militância local diversificada.

O fenômeno político de 1988, com atribuição de votos muito além das bases do partido, não significou um momento de imediata identificação partidária. "A eleição de prefeitos petistas foi muito mais um manifesto de insatisfação da cidadania com as elites

⁵. O afunilamento das pretensões eleitorais dos diferentes grupos pode ser visto como uma dura disputa entre uma candidatura da direção, representada por Plínio de Arruda, e uma dissidência, antes integrante também da tendência da Articulação, divergindo de posicionamentos da cúpula, com apoio dos "xiitas", através de Luiza Erundina. A definição de xiita no PT obedece a uma ordem conjuntural, atribuída de acordo com o momento da disputa. Na visão de Raquel Rolnik (entrevista a Kowarick, Boschi & Camargo), o grupo da Articulação chama assim as outras tendências. O PPS, PT Vivo denomina assim os troskistas. Então os "xiitas" são aqueles que radicalizam em determinado momento, portam-se mais anti-ordem. Os grupos que apoiaram Luiza Erundina na convenção podem ser tidos como xiitas, pois que defendiam uma nordestina, mulher, líder de movimento de favela. Os defensores do Plínio queriam uma candidatura mais palatável para a classe média.

do que uma manifestação de identidade ético-política das classes populares com o projeto social e político do PT." (Bittar, 1992, p. 217). A análise de Lamounier (1989) também desautoriza a interpretação de uma esquerdização do eleitorado, ou a coerência ideológica com um programa partidário, pois o clima de descrédito e o retardamento das regulamentações legais deram uma vantagem a candidaturas estranhas ao meio político convencional⁶. Entretanto, houve uma visualização pública maior de novas forças políticas, vindo a dar significado para "a assimilação do Partido dos Trabalhadores como ocupante de postos executivos importantes" (Lamounier, 1989, p. 142). De modo mais amplo, onde o caso paulista apresenta-se como sintomático, as eleições de 1988, ao marcarem um avanço substancial das forças genericamente chamadas de esquerda, representam sem dúvida a consolidação da pluralidade partidária, no sentido de alternância no poder.

A eleição de Luiza Erundina manteve e alargou a euforia na maioria dos petistas, especialmente militantes dos movimentos sociais. Entretanto, a surpresa eleitoral pode ser conferida no horizonte dos eleitos e dos eleitores. "Os movimentos de moradia tiveram um papel fundamental na eleição de 1988, deram a tônica de como se deveria enfrentar as questões eleitorais. O povo confiou e o forçou o partido a governar antes de um estágio probatório. Teve que aprender na prática de como governar e obviamente existem contradições entre o discurso e a prática. O discurso que se tinha no início do governo era um e o movimento confiava naquele discurso." (Afonso - entrevista). No seio das lideranças partidárias, na direção do partido algumas incógnitas vinham à tona: parte do apoio eleitoral seria circunstancial; o debilitamento da governabilidade por problemas fiscais e infra-estrutura insuficiente; a crise econômica nacional estaria adiando os problemas sociais e as possibilidades de solução; as expectativas populares referentes à administração petista iam além do que os eleitos poderiam oferecer (Keck, 1991); as lutas fratricidas entre as tendências poderiam se repetir sucessivamente.

O caráter cativo sobre o Estado exercido pelas elites políticas em contraposição à proposta do PT ancorada nos movimentos sociais, permitindo incorporar as mais diversificadas demandas sociais, torna muito mais complexo o fenômeno eleitoral que conduziu o partido a prefeituras de importantes cidades (Bittar, 1992). Contudo, isso não alivia o desafio de reconhecer na prática cotidiana que as administrações municipais não poderiam ser tomadas como instrumento de expansão partidária. Logo adiante a declaração realista da prefeita causou espanto: a de ter sido eleita para governar para todos, fundamento do princípio democrático.

Alguns dilemas experimentados em outras administrações petistas permanecem desafiando a capacidade da equipe formada para o governo de Luiza Erundina. O desafio posto seria de catalisar um movimento propositivo, conduzido em prol de propostas políticas para o exercício do poder. Seria catalisar um movimento da sociedade civil complexa e organizada atraindo-a para uma lógica diferente (Keck, 1991). Os movimentos sociais, aproveitando a existência da dupla militância, estariam desafiados pela política de planejamento participativo e colaborar com essa lógica propositiva. Entre

⁶. O "voto útil" de 1988 serve como contraface à concentração de votos no PMDB em 1982 para derrotar o regime autoritário, mas também ao voto governista de 1986 sob o efeito de um passageiro plano de estabilização econômica. As candidaturas do PT e do PDT aglutinaram em todas as capitais o sentimento de oposição. O pleito de 1988 serviu como voto de protesto contra a imagem autoritária de alguns políticos e contra governos tidos como insensíveis à demanda dos movimentos sociais organizados, nos três níveis: Jânio, Quércia, Sarney. Em 1988 o PT elege ao todo 36 prefeitos, alguns mudam de partido logo que assumem, em vários municípios do país, estando entre eles três capitais (São Paulo, Porto Alegre e Vitória) e três importantes cidades do ABC paulista (S. André, S. Bernardo e Diadema) ao lado da cidade de Santos e Campinas. Ao todo elege 1007 vereadores (Boschi & Camargo, 1990).

os dilemas situam-se: a questão da participação popular; a realização das demandas populares prioritariamente, a engenharia de coadunar orçamento, burocracia e programa social; a autonomia ou a integração dos movimentos sociais; a distinção entre corpo administrativo e partidário. Além do que, a extensão e a multiplicidade das organizações populares levanta incógnitas e dilemas, sobre os quais o próprio partido não possui definições homogêneas.

2.2 ENTRE A CAPACIDADE TÉCNICA E A DISPUTA PELOS CARGOS

Promover a participação nas decisões políticas consta entre os principais objetivos programáticos do Partido dos Trabalhadores. Através de tal objetivo podem ser lidas as articulações para a composição dos cargos na administração municipal em São Paulo. Segundo Cerroni (1982), na perspectiva liberal o resultado abrangente do processo político é a piramidalização das decisões políticas, a construção do poder em compartimentos estanques, nos quais a matriz da vontade popular é fragmentada e esvaziada. Razões técnicas ou acordos políticos não controláveis se sobrepõem na composição dos governos e no respectivo exercício. Se democratizar a administração pública apresenta-se como o nó a desatar no grande desafio assinalado, democratizar as relações começaria na montagem da equipe de governo. Todavia a experiência da gestão petista mostra que a tentativa de alargar os horizontes democráticos não dirime conflitos e disputas pelo poder. Pelo contrário, a experiência histórica aponta o exercício do poder estatal, perpassado por tensões e lutas (Gohn, 1991) entre grupos políticos e indivíduos com diferentes interesses, ideologias e perspectivas para a sociedade. De forma que administrações democrático-populares - enfim, a "oposição no poder" ou um partido nascido das lutas sociais - enfrentam incógnitas antes subestimadas. O próprio fato de assumir o poder administrativo sob a vigência da democracia não procede de qualquer concessão, mas é originário da disputa política pelo poder.

A montagem inicial do secretariado e o preenchimento de cargos estratégicos para o funcionamento da máquina administrativa processam-se como consequência política das forças predominantes na coordenação da campanha eleitoral. A distribuição de cargos na administração não corresponde, na exata medida, à correlação das forças no partido, daí em parte se explicarem as conseqüentes tensões entre administração e partido (Kowarick & Singer, 1993). Em alguns casos foram contemplados setores do partido que possuem forte presença em campos específicos.

No perfil do secretariado, quer dizer dos postos de comando da administração, predominam de modo visível intelectuais, profissionais de cada área. A formação da equipe de governo remete ao dilema de definir e delimitar papéis: o quanto o partido pode interferir nas nomeações para os cargos ou é atribuição do mandatário e o quanto pode controlar as decisões administrativas. Muito discurso interno se tem produzido a propósito do controle do partido, assim como dos movimentos sociais, sobre o rumo da administração pública. Conforme Bittar (1992), o próprio partido ressentia-se de estratégia definida para o exercício governamental nas prefeituras e para a dinâmica dos movimentos sociais. Estes últimos cederiam para as administrações os melhores e mais qualificados membros dos seus quadros. Por uma série de fatores "as administrações adquiriram grande autonomia em relação ao partido que, na maioria dos municípios, se viu ausente da dinâmica administrativa". (Bittar, 1992, p. 213).

Para compor o quadro da administração, dando espaço a reivindicações conflitantes existentes, foram incorporados militantes partidários ligados aos movimentos sociais. Neste particular é possível perceber uma contradição em admitir na

administração lideranças que receberiam salários e podendo promover mobilizações populares para reivindicar junto à instância pública, exatamente na qual os mesmos atuam como funcionários. Como primeira medida no contexto da disputa foram chamados quadros partidários e técnicos para elaborar um diagnóstico conforme a área de competência, como no caso da habitação, ainda com a incumbência de destacar indicações para os referidos cargos. Acontece, porém, que a competência técnica nem sempre se associa de forma idêntica à capacidade de militância no mesmo indivíduo. Assessoria a movimentos pode soar de modo diferente do que a competente inserção na administração pública.

No contexto das relações entre movimentos e das mobilizações em prol da moradia, pelos nomes selecionados, dá para delinear qual o perfil do movimento que possui a maior força de pressão política. Recentemente havia-se formado a União dos Movimentos de Moradia (1987) assinalando um sintoma de sua força reivindicativa e organizativa. Na área da habitação, pode-se dizer que o preenchimento dos principais postos contemplou de maneira concomitante a formação técnica e a militância partidária. Ao contrário do que rezam os discursos, os documentos e as pretensões, dá-se destaque à disputa interna e aos vereadores com maioria de votos na respectiva área urbana. As indicações procuraram responder às referências dos diretórios regionais e ao montante do sucesso eleitoral. Da parte dos Movimentos de Moradia, passaram a integrar a administração predominantemente os técnicos e em algumas regionais da periferia declaradamente os vereadores possuíam palavra decisiva.

A predominância refere-se a que o indicado faça parte de sua equipe de trabalho, portanto da sua tendência política dentro do partido. Então as disputas podem dar-se em vários níveis, seja dentro de uma mesma, seja entre as tendências. Nas regiões onde houvesse uma indefinição quanto à tendência majoritária, predominante a nomeação recaia sobre administradores mais próximos ao grupo da prefeitura. Além de dar importância aos parlamentares de origem da periferia, esta instância regional poderia significar uma relação mais direta dos movimentos com o poder público, por mais que a pauta de moradia raramente implicasse em contatos nesse âmbito.

Para os três cargos mais importantes na área da habitação prevaleceu o perfil técnico e profissional de classe média. Articulações, consultas e vetos deram-se na via tortuosa das indicações, pois propunha-se como critério o consenso, ou seja, representatividade o suficiente para poder sensibilizar. Para a Secretaria da Habitação (Sehab), Luiza Erundina, basicamente por questões históricas e de cunho pessoal, a princípio fixava-se no nome de Ermínia Maricato que atuara como assessora na Câmara Municipal e era vinculada à área da moradia dentro do partido, arquiteta, docente, técnica. Para a Cohab foi indicado Miguel Afonso, advogado, com atividade em grupo de assessoria (ADM) e experiência em administração pública (Diadema). A Superintendência da Habitação (Habi) foi ocupada por Nabil Bonduki, ex-presidente do sindicato dos arquitetos e vinculava-se de longa data com o grupo de habitação do partido e possuía uma ligação com o grupo na época chamado PT Vivo, que era o grupo da Luiza Erundina.

Com a composição da diretoria para a respectiva Secretaria ficou declarada a existência das várias correntes do partido que atuavam na área de habitação. Apontou para a oposição entre lideranças da região Sul e as demais integrantes da União dos Movimento de Moradia. Delimitação que se relativiza ao longo da gestão petista. As figuras políticas e as orientações ideológicas da Ermínia Maricato e do Miguel Afonso, a secretária e o movimento não se combinavam, conflito que elucida muitas tensões no setor ao longo da gestão, tanto que esse conflito permaneceu durante um ano e meio e que paralisou parte das atividades, mas deu razões para que na Habi se iniciassem mutirões. O presidente da Cohab não resistiu às pressões, seja internas relacionadas a facções da administração, seja dos interesses configurados das empreiteiras acabou por renunciar ao cargo.

A ambigüidade se estabelece entre "ser movimento" e "estar no governo". Algumas lideranças administram com desenvoltura esse fator e outras sucumbem na tensão que envolve sua posição ambígua. Tratava-se de não confundir governo e oposição, nem movimento social e gestão política. O desafio posto no seio de tantas ambigüidades consistia em reforçar a capacidade de ação e de gestão política do novo governo. Ao mesmo tempo estava posto em jogo "manter a ligação tensa (ou não) entre governo de esquerda e os movimentos sociais, preservando a unidade da esquerda, contra a direita, seus interesses e seus meios de pressão". (Touraine, 1976, p.35).

Com a eleição de uma candidatura petista e a participação de algumas lideranças do movimento, principalmente técnicos, em postos importantes da administração municipal só gerou o alargamento da expectativa de se ter as demandas atendidas com novos programas habitacionais. Todavia, num primeiro momento, gerou também uma trégua, resultando em paralisia do movimento (Gohn, 1991). A justificativa aceita de forma diferenciada era de que não dava para ficar pressionando, era necessário "dar um tempo" para a administração, mas acima de toda expectativa havia certo consenso em colaborar para que a gestão desse os passos certos. Ainda segundo Touraine, ao se confundir governo e contestação ocorre uma situação contraditória entre uma política realista e limitada e o progressivo atrelamento do partido na administração pública aos movimentos. Na administração na prefeitura de São Paulo a submissão parece ter caminhado no sentido inverso, com crescente afastamento dos movimentos sociais e seu condicionamento aos parâmetros do planejamento e do orçamento anual.

3. O COMPORTAMENTO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA

Uma vez eleita a candidata indicada pelo Partido dos Trabalhadores e composta a equipe do governo municipal, tratava-se de arquitetar um plano de governo para a prática administrativa. Chegara a hora de passar do campo da denúncia, do protesto, do discurso e das proposições para uma demonstração inequívoca da competência de administrar recursos e reivindicações. Coloca-se o desafio de gerir o intuito de arrecadar, de distribuir, de mediar oposições e conflitos.

A cada eleição para o Executivo, especialmente, renovam-se expectativas para os movimentos sociais ou patenteia-se a inviabilidade de estabelecer negociações. Se há perspectivas de diálogo com novos ocupantes do poder, uma amostra do reconhecimento dos movimentos sociais, caminhos podem ser abertos para um extenso rol de reivindicações. Nessa situação, quando expectativas estão postas, a demora para encaminhar soluções traz à tona um discurso de denúncia e a manifestação de descrença. Ou seja, os discursos políticos passam a apresentar dissonâncias e interpretações diversificadas sobre pontos de encaminhamentos.

3.1 TRÉGUA ANTE A GESTÃO E O FENÔMENO DA CRISE DE IDENTIDADE

Parte da expectativa com a eleição de Luiza Erundina consistia no aguardo do rompimento com situações anteriores. Entretanto, pode-se afirmar que o Movimento de Moradia sofreu um forte desgaste em suas perspectivas com os governos de direita, e também experimenta, mesmo que em outro patamar, uma crise de identidade no início da gestão petista. Por achar que suas aspirações seriam imediatamente contempladas, os

movimentos mais próximos ao partido decidem por uma trégua para a nova equipe governamental trabalhar e reordenar as iniciativas do poder público. Porém, em função de sérios problemas na área de recursos disponíveis, de trâmites burocráticos e da falta de experiência de gerenciamento, a administração não conseguiu apresentar as políticas habitacionais conseqüentes e os resultados imediatos de acordo com o montante aguardado. Diante dessa leitura, geram-se dificuldades para um entendimento e, ainda mais, dá ocasião para gerar-se uma crise de identidade nos movimentos e entidades de assessoria que participaram ativamente na campanha eleitoral. Neste momento histórico, quase que totalmente identificado com a trajetória do partido, este projetou sobre a nova administração, que prometia abrir espaços para a participação na gestão, expectativas de atendimento de demandas e de participação; a apreciação tomava como base horizontes que por vezes desconsideravam a ação do jogo das forças sociais, desconhecendo os limites múltiplos à reação imediata na área habitacional.

A proposta difundida em abundância pelo partido estimulou a visão de encaminhamentos democráticos da gestão municipal e, para dar a sua contribuição os movimentos vinculados à moradia consolidaram, de forma diferenciada, uma trégua no sentido de aguardar as realizações que por suposto lhes seriam favoráveis⁷. Outros testemunhos apontam para o equívoco difundido de que com a eleição da Luiza Erundina estaria encontrada a chave para resolver o problema da moradia, expectativa que desconsiderava a abrangência estrutural, mas que, é bem verdade, tinha por fundamento o fato de que parte das lideranças obteve cargo no setor de habitação. Estas por sua vez, sofreram um impacto pela rede de entraves quando vieram a ocupar os seus cargos nos gabinetes da prefeitura, percebendo que nem todos os sonhos de mudanças substantivas poderiam vir a acontecer como projetavam. "No início teve um recuo, um congelamento, sem dúvida. Muitos companheiros acharam que com a administração petista iria melhorar 100% e iria construir tudo. A gente voltou para as bases do movimento: vamos dar um tempo de uns 6 meses e ver se a prefeitura organiza sua casa, tem uma dívida a pagar, não tem máquina, está com um buraco e a casa desmobiada. Nessa expectativa venceu um ano e quando pisou o pé no chão: já dá para bater e batia." (Antônio - entrevista). A trégua política, articulada pelos militantes e proposta pelo Movimento de Moradia, repercute negativamente no processo de organização do mesmo, uma vez que em seus contornos internos consiste basicamente num período de ausência de manifestações públicas.

Por segurar o ímpeto das expectativas, transferindo responsabilidades, "daí, infelizmente, o movimento perde nesse sentido, de não lutar e não ter mais a garra que tinha no início" (Pedro - entrevista). Inclusive as perspectivas deslocam-se praticamente todas para a ação do governo municipal, deixando momentaneamente de lado outras instâncias de decisão. "Com uma cidade como São Paulo, administrada pelo PT, a burguesia não ia ficar de braços cruzados. Então o movimento não conseguiu ver isto, não viabilizando seu projeto e nem enxergando o projeto do inimigo." (Fátima - entrevista). Os depoimentos apontam para uma dupla dimensão da trégua, nem sempre perceptível aos olhos analíticos dos militantes do movimento. O transcurso dos fatos desembocam numa crise ante a ausência de respostas aguardadas segundo as expectativas produzidas pelo perfil do partido e pelo entusiasmo da campanha eleitoral. Assim somam-se motivos e significados para que o novo contexto abre-se para o desenvolvimento de uma crise de identidade, cuja fundamento principal punha-se sobre o

⁷. O possível descrédito popular do regime democrático lança raízes na cultura política e tem base na situação sócio-econômica, pois em termos reais ao longo da década de 80 recrudescer a desigual distribuição de renda, ou dito comumente de concentração da propriedade, da renda e do acesso ao consumo. Conforme Castells (1980) o poder municipal é a forma mais descentralizada do Estado e mais permeável a uma representação política.

desempenho da equipe de Luiza Erundina na qualidade de conformar o tipo de governo antes idealizado. Tarefa delicada haja visto que até mesmo a maioria das lideranças entendia que um governo popular iria proporcionar políticas sanando problemas de moradia apontados através das solicitações.

A apresentação de limites para por em prática determinações da plataforma de campanha muitas vezes era tida como ausência manifesta de vontade política e o partido agora no poder, enquanto estava na oposição, deu asas para tal visão e manteve a ilusão da existência de condições materiais para satisfazer as demandas acumuladas, sem atentar para as condições e limites reais (Bittar, 1992). Ora, com isto emerge, em parcela do movimento com menos afeição partidária, a interpretação de que o governo petista pouco se diferencia de outros governos conservadores.

Nas circunstâncias em consideração delinea-se melhor o dilema que procede como produto e consequência da origem do próprio partido: basear-se em múltiplas formas de associação e participar de maneira competitiva do sistema institucional. As coincidências e as diferenças entre os dois campos momentaneamente podem passar despercebidas, entretanto, a médio prazo, requerem-se delimitações de espaços e papéis. Conforme Touraine, a previsível geração de uma crise advém como resultante do produto das opções históricas e das necessárias delimitações dos campos de ação. Nessas circunstâncias "a situação de crise é mais favorável do que desfavorável à democracia, pois nem o Estado nem os atores sociais podem impor a sua lógica própria. A subordinação das forças políticas a atores sociais opõe-se à autonomia das instituições políticas e à integração política, visto que os interesses sociais são sempre particularistas..." (Touraine, 1989, p. 509).

Pouco explicitada, a trégua ensaiada pelo Movimento de Moradia, com a finalidade de possibilitar a operacionalidade de mudanças na máquina administrativa, tem o significado de aguardar planos e programas, enquadrando-se na escassez de recursos e na expectativa de obter posicionamento favorável na distribuição pelo poder público. Na verdade nem a nova administração sabia ao certo como se relacionar com as aspirações urgentes dos movimentos e nem os respectivos movimentos com a mesma, conduzida pelo partido com larga preferência e endossada no momento eleitoral. A trégua corresponde à incógnita dos próprios militantes que passaram a integrar a administração ante o fato de procurarem vislumbrar a atividade possível para satisfazer reivindicações, assim como retrata o momento de expectativa paralisante do conjunto de movimentos fundados na ação pública e coletiva.

Cabe recordar que tal trégua obteve níveis de extensão e intensidade diferenciados de acordo com as regiões da cidade e as respectivas orientações do movimento, bem como ocorrendo um problema de identidade, sobretudo no início da gestão petista. "Alguns movimentos, no primeiro momento, falaram: vamos dar uma trégua. Aqueles que desde o primeiro momento foram para cima da administração se deram bem. Infelizmente, alguns movimentos e lideranças ficaram meio perdidas: agora que a Luiza Erundina é prefeita, como é que fica? Quem teve esta crise se deu mal e quem tem uma concepção como a gente tem, de que a sociedade civil está acima do partido, não tem crise nenhuma." (Paulo - entrevista). Em retrospectiva, militantes ciosos de seus posicionamentos tendem a não reconhecer que ficaram momentaneamente paralisados ante um possível comportamento por parte do outro pólo da relação, estabelecendo uma contradição em termos do comportamento político.

Conforme visualizado até o presente instante, a proposta da trégua situa-se num estágio anterior à participação ou, formalmente, a responsabilidade passa a ser entregue à administração pública e aos militantes incorporados em cargos de assessoria. Como de fato se deu de maneira diferenciada, de acordo com os posicionamentos das respectivas lideranças, a trégua ensaiada veio a atingir de modo mais insistente os setores que

havia se solidarizado com pretendentes a cargos ou que defenderam nomeações e com eles permaneceram compromissados. A retórica pode revelar ausência de compreensão da diferença de ótica de quem assume o poder, é o que declara um participante em cargo na administração ao longo de um ano e meio: "Nós não sentimos essa crise, pois sempre reivindicamos quando era necessário e nunca pensamos em dar uma trégua para poupar a administração". (Cleuza - entrevista). Novamente a contradição fica explícita: participar da equipe administrativa na instância pública e permanecer em compasso de reivindicação ante a mesma; ou ainda, o posicionamento expresso por certo desconsidera de que agindo dessa forma estaria ocupando cargo público em causa própria, no mínimo do seu grupo de interesse.

Quanto à participação na política habitacional ainda não se havia constituído caminhos de acesso às informações disponíveis e nem estavam explicitados os canais, como tipo, espaço e limites. "Teve crise, sem dúvida, a gente não queria bater e foi muito sensível, para não prejudicar o partido e muito cuidado para não prejudicar a prefeitura e se acabou prejudicando." (Antônio - entrevista). A ambigüidade aparece como se existisse um espaço de tempo dedicado à governabilidade, ou como se a ausência de pressões externas beneficiasse o preenchimento de um vácuo de programas habitacionais. Neste sentido, remete à renúncia de um dos pressupostos do discurso petista: a democratização do Estado só viria à luz com pressão popular.

O tempo em torno do debate de propostas, estatutos, regras, critérios e conselhos, proporcionado por militantes e membros da administração, distanciou-se progressivamente de ações aguardadas como urgentes e da real vontade política da população quanto a sua efetividade. Afirmar que "o partido não estava preparado para enfrentar as tarefas da administração pública" pode dar a impressão equivocada de que outros partidos ao assumirem a administração possuem de imediato todas as habilidades políticas requeridas e os respectivos programas. Por mais que se deva admitir a posse de um discurso messiânico as incógnitas só se aprofundaram com a máquina administrativa com orientação adversa. Por outro lado, a falta de preparo refere-se de modo especial à força política ante a envergadura da proposta do projeto político. Pois, a despeito da qualificação e do empenho pessoal (Simões, 1992) os militantes partidários ocupantes dos novos cargos tendem a apostar muito alto quanto ao seu desempenho em condicionar as políticas públicas em direção à inversão de prioridades. As definições acerca do papel de um governo que se pretende popular e as respectivas intervenções são dadas por um plano e pela redefinição do cotidiano da administração pública, onde várias opções são necessárias.

Uma vez à frente da administração torna-se crescentemente mais concreta a tentativa e a necessidade política de ampliar alianças pois que confronta-se com o conjunto das manifestações de interesses e urge um plano de ação para universalizar as negociações de demandas apresentadas coletivamente. A proposta política de atendimento alarga-se para responder, por suposto, aos movimentos sociais em seu conjunto e não só aqueles que apoiaram a plataforma eleitoral. Acresce ao fenômeno em análise que os movimentos de oposição ou vinculados a outros partidos, até então quase inativos ou sem expressão, passam por um breve momento de reorganização e agilização⁸.

⁸. Com algumas ocupações de áreas urbanas, patrocinadas para contestar a administração dita popular, aumenta a disputa para agenciar os financiamentos habitacionais. Desde o início da gestão verificam-se diferentes casos de ocupação de áreas urbanas, principalmente da prefeitura ou já destinadas à construção habitacional visando determinada parcela do movimento, ou mesmo de moradias em construção. Nesse caso a equipe de governo produz um discurso de segurar as mobilizações para não ocupar imóveis públicos no aguardo de um plano com participação dos

A crise de identidade advém do fato de que o movimento aguarda ação por parte do partido à frente da gestão pública, supostamente favorável à pauta, enquanto o enigma consistia em conjugar de forma sincrônica as forças sociais e seus interesses, significa contrariar interesses poderosos, significa gerar conflitos que não podem ser harmonizados. (Gadotti & Pereira, 1989). Segundo as pretensões do partido seria preciso contrapor ao poder desses grupos a força da pressão dos movimentos sociais. A trégua impediu que tal força auxiliasse de imediato e, em seguida, produz-se a sensação de terem sido eleitos representantes de um partido que vieram a distanciar-se das expectativas, ou de que, de acordo com o momento conjuntural, os movimentos tivessem passado a assimilar o perfil de oposição.

De modo geral, na medida em que diminuiu a pressão popular, a máquina administrativa tende a reagir mais lentamente. Isto vem reconhecido no depoimento de um vereador em exercício naquela oportunidade. "No primeiro momento, erradamente, foi complacente. Como num compadrio o movimento resolveu dar um tempo, puxou o breque daquela luta para que se adaptasse. Essa relação não foi boa, porque o movimento poderia ter questionado e forçado o governo a se movimentar. Na máquina administrativa, seja o governo que for, ainda que haja uma identidade política com determinado segmento da sociedade, existem disputas por obras, por aplicações de recursos através da pressão." (Henrique - entrevista).

Diante da reivindicação para a agilização do encaminhamento de demandas, considerando que as instâncias demoravam para tomar medidas inovadoras, houve uma resposta surpresa da prefeita Luiza Erundina: "se fui eleito pelo partido com apoio dos movimentos, o fui para governar a cidade para todos os paulistanos". Por maior que seja o realismo político contido nessa afirmação, imediatamente foi lida como declaração de distanciamento das bases que a elegeram e das determinações do próprio partido. É possível afirmar que a incidência substantiva da trégua e da crise de identidade coincidem com um ano de incerteza, até predominar a compreensão de que o governo popular compreenderia a administração não para o partido, mas para a cidade. Também a propósito desta compreensão a pluralidade fica manifesta.

O conflito sobre os procedimentos também foi permanente no interior da União do Movimentos de Moradia, mas a crise de identidade manifesta-se de forma mais intensa e prolongada em setores mais próximos da tendência da Articulação e que apoiaram a indicação da secretária de habitação; por outro revelou-se menos sintomática em outros setores, embora com apoio fundamental para a aprovação da candidatura da Luiza Erundina e conseqüente apoio eleitoral. No decorrer da gestão predominou a orientação de realizar manifestações de acordo com a oportunidade, ou para o confronto com a demora ou de solidariedade na hora de defender na hora das acusações oposicionistas.

A tentativa encontrada para contornar impasses delineia separar devidamente as instâncias, amparando a lógica de um discurso das lideranças de dupla militância. "Tem vários movimentos que se enterraram no governo da Luiza Erundina e outros tiveram a capacidade de identificar o que era governo e separar do que era movimento.

movimentos. Na região Leste o mais conhecido pela repercussão é o caso do ativista Sílvio Rocha que na imprensa aparecia como desafeto radical ao PT. Por fim verificou-se mexer com questões tópicas no limite da legalidade e veio a declarar-se malufista convicto. De forma mais difusa agiram e conseguiram obter atenção setores ligados à CORAFASP, ao MR-8 e ao PMDB. Tais mobilizações se visualizaram como sendo contra o governo da Luiza Erundina. "Ocupar todas as praças é o que estava acontecendo no dia seguinte da posse, inclusive patrocinada pela direita" (Raquel Rolnik - entrevista). Caso mais delicado, pelo conflito gerado, é a ocupação de moradias em construção nos mutirões do movimento.

Dentro da própria União dos Movimentos de Moradia, parte era governista (fazer manifestação é ser contra a Erundina) outra queria ir para o confronto. Na região Sul, por exemplo, a maioria dos movimentos iam defender a Ermínia Maricato e alguns acabaram porque não souberam reagir quando tiveram esta crise de identidade" (Francisco - entrevista). Tudo indica que as opções continuavam heterogêneas, mesmo tendo a habitação como objeto de demanda.

Parece que a ampliação dos movimentos ligados à habitação ao longo do governo aponta para a direção contrária do desestímulo provocado pela trégua inicial. O fato de abrir atendimento para todos os movimentos fortaleceu a diversidade e não só os mais organizados. Com o passar do tempo a Secretaria da Habitação vai mostrando-se mais acessível às questões apresentadas, incorporando propostas e atenuando conflitos. Uma das primeiras tentativas de romper com a paralisia, de forçar a administração para lançar propostas na área habitacional deu-se na Região Leste. A própria prefeita foi convocada para participar de uma assembléia, sendo impelida a prometer mil lotes urbanizados conforme reivindicação apresentada, com o intuito de mostrar encaminhamentos e refrescar ânimos.

A crise de identidade ante o partido à frente do poder municipal introduz uma distância crítica, perdurando até o final da gestão municipal. Encontra-se aí a base para o fenômeno que denominamos de movimentos em negociação e com aparência de oposição.

3.2 *NEGOCIAÇÃO COM RESULTADOS E APARÊNCIA CONTESTADORA*

De acordo com a análise estabelecida sobre o relacionamento entre dois atores sociais, ficou claro que se quisermos saber qual a perspectiva de expansão, de autonomia, de realização das demandas, dos alcances políticos, precisamos trazer à tona, de forma declarada, a atuação em graus diversificados, verificando que sua dinâmica depende dos relacionamentos estabelecidos. De modo geral, os movimentos sociais com temática urbana tendem a negociar com instâncias estatais a sua demanda, mais do que mobilizar a população para uma luta de alcance mais geral. Por isso mesmo tendem a capitanear manifestações de oposição no sentido do descaso quando isto é considerado oportuno, integram-se parcialmente em programas ou empenham-se em modificar as políticas gestadas pela administração pública⁹. As lideranças de modo peculiar da Zona Sul sentiam-se mais representadas pela equipe no setor da habitação, de outro lado pelo fato de a União dos Movimentos não conseguir indicar o secretário tornou-a mais crítica, colocando-se em postura de oposição, de reivindicação e mais incisiva em manifestações.

⁹. Ação conjunta significativa, também criticada pelos adversários, ocorre quando o Movimento de Moradia lança mão de reivindicar a outros órgãos com o convencimento da existência de parques fundos e demanda em demasia, instante no qual a própria Luiza Erundina acompanha uma caravana de dezenas de ônibus à Brasília. Segundo algumas análises crescentemente vai se configurando nas últimas décadas o rompimento com um relacionamento clientelístico. "... não apenas aqueles que precisam de eleitores prestam atenção aos grupos organizados. Eles são também interlocutores de várias agências públicas, o que mostra um conjunto de situações nas quais se reconhece a presença de atores coletivos." (Cardoso, 1988, p. 381).

No processo de redemocratização, por vezes, em consideração à determinadas conjunturas políticas e mobilizações originais, acreditou-se no desenvolvimento de uma ação direta, fora ou para além dos limites dos partidos políticos. Com a reconstrução dos partidos e da representação a autonomia dos movimentos tende a diminuir, até porque surgem partidos com perfil muito próximo da ótica dos mesmos. Situação nova para os movimentos sociais é a vitória eleitoral de um partido com base popular para o poder executivo. "É necessário notar que, quando o princípio de oposição se enfraquece o movimento entra em alguma crise de identidade, com três tendências: uma de evasão do front revolucionário, minoritário; a outra de retorno ao bairro, muito forte; a terceira de participar na gestão de certos serviços, na gestão dos conselhos... Esta participação pode conduzir, seja uma tendência à absorção do movimento pela administração, seja a sua manutenção num modo de participação conflitiva... o apelo à autonomia jogou um papel considerável na transformação dos partidos em si mesmos, no seu reconhecimento de dimensões que até o presente lhe escapavam..."(Castells, in Touraine, 1982, p. 206).

No mais das vezes apresentam-se perspectivas opostas mas inseparáveis para uma gestão democrática: priorizar na criatividade os movimentos sociais e ao mesmo tempo gerir as demandas administrando o déficit público. Na gestão de Luiza Erundina, de forma diferenciada, os movimentos de moradia mostraram-se capacitados para uma relação com o poder ao requererem um caráter auto-gestiniário na construção das moradias. "A Ermínia entendia meio como uma afronta pessoal e chiava porque faziam manifestação e errado seria se na administração do PT se exigiria que os movimentos ficassem sem reivindicar seus direitos, o que é normal, previsto e democrático, até uma tendência pedir de tudo em quatro anos. A relação foi conflituosa o tempo inteiro, mas no documento de campanha para o governo do Suplicy, colocado pelos próprios movimentos sugeria-se a continuidade das propostas e do programa da Sehab, porém com a administração se brigou tanto e querem correções de rota para acertar a linha." (Sônia - entrevista). Existem diferentes visões do que representou a dificuldade de mútuo entendimento. Para este debate retomamos a opinião de Sônia Hipólito, da Secretaria de Movimentos Populares, "avaliando o que foram esses 4 anos, a única reunião com os movimentos e a administração chamada pelo partido - não a Ermínia Maricato sendo chamada pelo movimento ou a esta chamando os movimentos para discutir - foi feita em agosto de 92. Passaram-se 4 anos e não teve uma reunião chamada pelo partido para discutir essa atuação a partir dos movimentos e a administração." (Sônia - entrevista).

No aprofundamento da compreensão do relacionamento em apreço seria simplismo entender que os movimentos silenciam ou se confundem com o governo só porque a chefia do Executivo está sob a direção de quem um dia dedicou-se à assessoria dos mesmos. Segundo Touraine (1976), a esquerda no governo fica fragilizada e enfraquecida por suas dissidências e pelos obstáculos à sua gestão econômica, incluindo medidas de distribuição de renda e de políticas sociais. Ou ainda, permanecem como enigmas para uma gestão democrática por um partido de esquerda: governar sem dissolver a capacidade de decisão em meio ao fluxo de reivindicações; implementar um programa dentro das disponibilidades do orçamento e sem silenciar a contestação; afastar o jogo duplo de governar e pousar de contestador; resistir à tentação de desempenhar o papel de porta-voz dos movimentos sociais e ao mesmo tempo responder pelas responsabilidades de governar. O Partido dos Trabalhadores, ao assumir a administração, está no centro desses enigmas e ameaçado pelas contraditórias solicitações que vão sendo postas pelas lutas sociais.

Não só os partidos políticos agem sobre o campo dos movimentos sociais, estes também podem elaborar um perfil político para o qual buscarão a sigla, o programa e a prática política mais adequada. A ausência de negociação pode ter o preço político de acelerar a deslegitimação ou, conforme interpretação corrente entre membros do partido, enquanto este não estava na administração, propositadamente, se adotariam procedimentos cotidianos como protelar, subdividir, alterar propostas, sub-dimensionar

trâmites burocráticos, labirintos de competências, informações ou imperativos técnicos. Quando na administração, o olhar sobre o significado das manifestações pode modificar-se.

A partir de uma série de manifestações coincidentes com a ativa presença de vereador do PT, os conflitos entre os dois campos da prática política se explicitam. "A secretária ligou para saber se eu era de oposição ou da situação. E numa reunião estavam os administradores e parlamentares e a Luiza Erundina falou: nosso partido é tão diferente que até vereador nosso ocupa prédio. Eu tinha a opção de ficar com o movimento, o partido ou a administração. Fiquei donde vim: o movimento." (Vereador Henrique Pacheco - entrevista). Em termos de discurso a administração de Luiza Erundina tentou tratar de modo igualitário a diversidade de reivindicações.

Por mais que a administração petista inove no relacionamento com outras propostas de tratamento das reivindicações populares, os dilemas não tardam a aparecer de forma contundente¹⁰. Com a administração municipal sob sua direção o partido viu-se ante desafios que antes pareciam perfeitamente contornáveis e agora assumem proporções de outro patamar. Algumas características apontadas por Simões a propósito da experiência em Diadema podem ilustrar impasses também em São Paulo. Aos poucos assimila-se o fato de "compatibilizar o grandioso e impreciso discurso de transformação social com as necessidades de dominar e comandar uma esfera limitada de poder político institucional" (Simões, 1992, p.10). Daí emerge um leque de interrogações e complexidades em parte pela ausência de clara definição partidária.

A questão de fundo assenta-se em parte no diversificado espectro ideológico das tendências, precariamente unificadas em torno de direitos sociais, com vaga proposta de participação e indefinida democratização do gerenciamento dos recursos públicos. O elenco de dilemas apontados remete notadamente aos inevitáveis conflitos: "a intensidade das lutas internas, o jogo desconcertante das alianças e conflitos, as mudanças bruscas de atitudes e discursos, as rupturas amargas, a euforia e a decepção geradas no desenrolar da administração" (Simões, 1992, p.10).

Neste contexto insere-se a dura realidade da crise de identidade, com proposta de implementar políticas sociais através da postura de negociar e a aparente oposição. "Avalio que é oposição não sistemática. Na época de aprovar o orçamento se discutia na União a demanda e se concluía que com aquele orçamento não cumpriria as prioridades, por isso não foi coisa tranqüila, nem de ruptura. Chegou-se a fazer passeata e embora grande parte da liderança apoiou Luiza Erundina, mas não estava na administração e nem o movimento se sentia como tal. Entre pressão, atritos e oposição quem estava na gestão com orçamento apertado obviamente reclamava." (Valter - entrevista).

Certamente existe uma multiplicidade de razões pelas quais é possível delinear a ausência de respostas imediatas aos movimentos. Uma delas refere-se ao próprio sistema político vigente dentro do qual se rege um governo democrático. Na democracia representativa as políticas públicas, por mais que se critiquem os trâmites burocráticos, devem passar pela porta das definições legais e por uma série de instâncias de poder,

¹⁰. A renegociação a propósito do espaço de reconhecimento a cada novo governo foi objeto de análise em textos de Cardoso (1988). Ao longo da década de 80, quando muda o governo, algumas alternativas se põem aos objetivos dos movimentos. Dois tipos de ação predominam: o movimento insistiria nos contatos com os políticos do novo partido no poder, que lhe dá a aparência de reforçar a perspectiva do clientelismo; o movimento enfatizaria a demanda com independência para ganhar poder de contestação e assimilaria a perspectiva da cidadania. Só aparentemente se excluem os dois encaminhamentos, pois freqüentemente conjugam-se negociação, mediações e contestação.

daí que "a tomada de decisão é lenta e incremental - mas, por essa mesma razão, ela é normalmente vacinada contra erros grosseiros, muitas decisões têm chance razoável de ser implementadas" (O'Donnell, 1991, p. 33). A maioria dos militantes petistas que vieram a integrar a administração sofreram em breve tempo alguns impactos, entre eles a consistência da organização burocrática, a reduzida manipulação do orçamento, a incerteza no encaminhamento de conflitos ou o dilema de que lado do balcão de atendimento deveriam situar-se cotidianamente .

Lançar oportunidades para expor as diferenças, para delinear alternativas de políticas habitacionais, mostrou-se um expediente insuficiente para controlar e contornar os conflitos entre movimentos e a administração petista. "...essa plenária foi o rompimento dos movimentos com o governo da Luiza Erundina na área habitacional, depois houve passeatas e acampamento. De 91 em diante houve uma posição cerrada do movimento pois os recursos vinham pingados aos mutirões. O problema não é se faz oposição, mas entender que o movimento não abaixa a cabeça para a administração. Embora alguns fossem do mesmo partido, tem que questionar, senão perde a autonomia. Era oposição sistemática que Ermínia Maricato fazia aos movimentos ligados à União." (Benedito - entrevista).

As divergências entre agentes em cargos e os conflitos ante compromissos com as organizações populares, assim como a ausência de novidade contundente para adquirir legitimidade com recursos reduzidos, em parte explicam os obstáculos em realizar uma administração popular. Quanto à interferência do movimento na gestão existem muitas controvérsias, uma delas refere-se ao pleito de cargos e à renúncia da secretária. "Nunca a União pediu a cabeça da Ermínia, porque entendia que o problema era da administração interna do governo. Não cabe ao movimento dar direção ao governo; o governo tem que dar o atendimento aos pleitos dos movimentos e contemplar as divergências existentes na sociedade." (Paulo - entrevista). "Nestas divergências com os movimentos se pensou em pedir a demissão de Ermínia Maricato. Até discutiu se mudasse, o movimento teria mais vitórias, achava que estava emperrando os projetos, os mutirões. Houve muitas discussões no sentido de tirar Ermínia Maricato." (Maria José - entrevista). Se este depoimento põe fim sobre a dúvida se de fato os movimentos exercem papel oposicionista, o teor deste posicionamento mantém diferenciado.

O dilema do planejamento participativo tornou-se bem visível, segundo proporções não esperadas no tratamento das prioridades, pois "o ideal de desenvolver formas de organização e responsabilidade popular parecia entrar em conflito com a necessidade de obter resultados que demonstrassem a capacidade da administração eficaz" (Keck, 1991, p.241). Além disso, a expectativa de governo com a população organizada e em aprimorar um plano setorial de governo leva a defrontar-se, entre outros aspectos, com a crua realidade cotidiana.

As antinomias das relações políticas em duas décadas da história brasileira - tais como partidos e movimentos, Estado e sociedade, corporativismo e autonomia, contestação e negociação, governo e oposição - às vezes foram lidas pela aparência de sua oposição e exclusão, ou num "continuum" de evolução da vida política. Nas contradições da realidade, se aparece como fundamental a distância para clarear áreas nebulosas, apresentam-se antes como relações complementares e dialéticas e não mutuamente excludentes (Keck, 1991). Há elementos de um lado da antinomia que também impregnam a suposta contraposição, exemplificado pelo caso do relacionamento entre os partidos, assim como do Estado, e os movimentos. As lideranças dos movimentos, pelo fato de estabelecerem múltiplos contatos com a institucionalidade, negociações a propósito de objetivos em pauta, estão postos ante um elenco de alternativas que podem ser enfatizadas: autonomia, cooperação, corporativismo, cooptação e clientelismo (Carvalho & Almeida, 1991). Diante desse rol de perspectivas do comportamento político a experiência do Movimento de Moradia aponta para a busca da

capacitação técnica e política para permanecer coerente com propostas fundamentais para a realização da demanda em questão.

Nas orientações múltiplas das mobilizações é efetivamente demonstrado que o relacionamento dos movimentos com a administração ora significava apoio público - quando considerado necessário como participação em fóruns e na defesa da prefeita Luiza Erundina ante o Tribunal de Contas - ora implicava postura crítica - ocupação de áreas e prédios públicos ou manifestações públicas reivindicando mais verbas e política habitacional. A oposição à gestão petista não possui um perfil ideológico definido em direção única, contudo da parte dos movimentos habitacionais visualiza-se principalmente uma contestação por considerarem insuficiente o empenho da instância pública em suprimir a demanda destacada.

4. O PROGRAMA HABITACIONAL: MUTIRÃO COM AUTOGESTÃO

Ao longo da década de 80 cresce em diversas instâncias da sociedade brasileira e consideravelmente em estatais, a proposta da descentralização das diretrizes e do financiamento habitacional. Nasce daí a perspectiva para o incentivo à participação popular em programas sociais de moradia, inclusive a incidência na municipalização dos mesmos. O financiamento direto às associações revela o intuito ou a necessidade da institucionalização das organizações e da forma de construção em mutirão. Existem duas fases principais nas políticas habitacionais formuladas pelo partido na trajetória descrita por quem participou da elaboração subsequente de documentos contendo as respectivas propostas, especialmente por ocasião dos programas de governo no momento das campanhas eleitorais.

As duas fases se dividem entre o período anterior e após 1988. No primeiro momento os programas além de serem menos elaborados, exprimiam-se de maneira menos realista em termos de metas, sem deter-se em dificuldades que o exercício da administração acaba gerando: os problemas de natureza legal, os trâmites por instâncias públicas, os problemas na área de recursos orçamentários. Havia um entendimento no setor de planejamento de que a ligação do partido com o movimento permitia absorver reivindicações através dos militantes que colaboravam na elaboração dos documentos. Entretanto, segundo um integrante da equipe dos programas eleitorais, as propostas ressentiam-se de certa interlocução com a cidade legal, que era o setor priorizado em gestões anteriores. Isso significa uma mudança importante dentro do partido, pois os programas de habitação do Partido dos Trabalhadores, até 1989, praticamente só tratavam de problemas enfocando a temática da habitação popular, expressavam-se imprecisos e com a idéia genérica e equivocada: o Estado possui recursos, carece vontade política para efetivamente tornarem-se bem administrados e as prioridades sociais necessitam de gerenciamento.

Após as eleições de 1988, ao direcionar a administração, a duras penas ganhando perspectivas mais objetivas, os programas se tornam mais realistas, tentando casar-se com a questão da disputa pelo orçamento. Tomam em consideração o fato de coadunar-se com os imperativos postos pela ordem legal, ou pelo menos, apontando quais os caminhos sob o ponto de vista das mudanças para viabilizar um projeto habitacional com financiamento público. Então manifestou-se um conflito, pois o movimento querendo ver os resultados finais "quando a gestão ainda pesquisava o terreno a ser desapropriado. O movimento não tinha noção dos tempos e a gente no início também não tinha clareza dos tempos. Depois também a questão da qualidade, quer dizer todo mundo queria a melhor qualidade." (Nabil - entrevista). Na área

habitacional devido aos diversos trâmites para que um projeto fique pronto o tempo médio atinge dois anos: entre a pesquisa, terras adequadas, o decreto de interesse social, efetivar a parte jurídica envolve o poder judiciário que tende a ser demorado, passando por vários órgãos da prefeitura, licitar projeto e, enfim executá-lo de acordo com as condições de financiamento.

Na trajetória modifica-se o entendimento de que simplesmente ganhar o executivo é suficiente, some-se mudanças também ao nível do Legislativo, com modificações e emergência de novas leis, que de certa forma permitam e viabilizem as propostas de inversão de prioridades e o planejamento participativo. E mais do que isto, o programa habitacional depende parcialmente dos resultados da correlação de forças. Ocorre, portanto, uma evolução importante na ótica dos militantes e dos movimentos durante a administração sob o partido preferido no sentido de assimilarem crescentemente uma perspectiva cada vez mais generalizadora e menos particularista, mais política e menos corporativa. Os membros do partido voltados para a habitação são confrontados ante a visão de totalidade da cidade e dos problemas sociais em conflito.

Em 1992 realizaram-se uma série de seminários temáticos (Bittar, 1992), Nabil Bonduki e Raquel Rolnik coordenaram o tema da habitação que destacou como princípios gerais para a política na área: autogestão via associação ou cooperativa, garantindo menor custo, maior qualidade e participação popular; estímulo a mobilizações e priorização da demanda da população organizada, fazendo crescer a organização popular; a participação do usuário nas etapas do empreendimento; a reforma urbana e acesso à terra; os projetos arquitetônicos de qualidade e com infra-estrutura; a articulação entre política habitacional, política urbana e defesa do meio ambiente.

O programa do mutirão foi sendo gestado e articulado como um processo, sofrendo os respectivos tropeços, na medida em que não veio pronto a partir da secretaria responsável pela implementação. Inclusive reporta a um conflito entre direção da respectiva secretaria e os movimentos de moradia. Ou seja, permite conferir uma amostra da exigência imperiosa de negociar alternativas, pois a secretária no instante inicial da gestão não colocava como meta prioritária o mutirão, mas programas em outras áreas da cidade: reurbanização e projetos macros com construção de edifícios. Possuía um relacionamento com as empresas de incorporação e com visão de viabilizar a produção em massa via processos industriais, pois a pequena escala do mutirão não iria revolver a imensa demanda. O movimento entendia exatamente o contrário, insistindo na proposta do mutirão no que se referia à participação dos interessados e resistia a uma política voltada aos empreendimentos empresariais.

Existem controvérsias quanto ao resultado da alternativa em solucionar o problema de moradia, construindo via mutirão. Muitas críticas basearam-se em textos de Francisco de Oliveira, insistindo particularmente na diminuição dos custos da reprodução da força de trabalho, como na afirmação que segue pois levaria a " institucionalizar a exploração do trabalhador, controlar a organização popular, dando a impressão de que o Estado está presente na solução do problema transferido para as classes populares resolverem " (Silva, 1989, p.170). Além disso, as experiências de mutirão institucionalizado pelo poder público geralmente resultou em baixo desempenho (Azevedo & Prates, 1991). De outro lado, também são reconhecidos os méritos para os indivíduos diretamente envolvidos devido aos resultados positivos obtidos. Quando os próprios Movimentos de Moradia coordenam a construção via mutirão, sob assistência técnica de sua livre escolha, segundo Silva (1989) há possibilidade de que a qualidade seja melhor do que quando da tutela dos órgãos públicos.

Entre estudos realizados, Gohn (1988, 1991) fez um balanço dos aspectos críticos e das contradições da alternativa em exame. Ressalta entre os ganhos o fato de o trabalhador não ser espoliado neste particular esforço, enquanto também possui um

significado de resistência. Já para Bonduki duas dimensões principais se destacam: o saldo organizativo e a construção de espaços de cidadania. As experiências difundidas junto aos membros do movimento já tinham mostrado que o mutirão era uma alternativa e como exemplares citam-se os resultados da região Sul no início dos anos 80, tomadas como iniciativas fundamentais. Sob certos aspectos o envolvimento no mutirão com autogestão apresenta-se como faca de dois gumes: de um lado membros que participam tem uma capacidade de aprendizagem das tarefas, políticas e administrativas, de outro, uma forma de amarrar lideranças a tarefas cotidianas rotineiras, envolvidas em administrar os conflitos criados, enquanto poderiam ampliar a mobilização proporcionada pelo movimento. Então a relação formal implicada no gerenciamento da obra diferencia-se de uma relação política.

Na alternativa via mutirão, tomando de empréstimo palavras de Chauí (1986), junta-se a idéia cristã romana do trabalho castigo à idéia protestante do trabalho como virtude e à idéia socialista da dignidade de um trabalhador coletivo. Ora, pode-se delinear que a alternativa do mutirão vem satisfazer determinados setores sociais, apresentar-se encaminhamento apropriado para determinados níveis de renda e com perspectiva de mobilização coletiva. Portanto nisto nem se engloba a totalidade dos setores populares. Na perspectiva da interpretação do individualismo metodológico a cooperação produzida através do mutirão em autogestão pode ser interpretada como a interrupção parcial ou momentânea da concorrência entre indivíduos que se empenham quotidianamente pela melhoria das condições de vida (Przeworski, 1989). Formula-se assim a compreensão do concomitante agir englobando cooperação e concorrência., se de um lado, torna-se impossível conceber a proposta do mutirão sem setores organizados, de outro gera uma figura com a coloração do clientelismo, ao atender no setor habitacional a que demonstra manifestação pública.

Dentro dos Movimentos de Moradia instaura-se a heterogeneidade quanto a proposta em discussão, de um lado os mais próximos da Igreja e da Vertente Socialista, de outro setores mais próximos da Central dos Movimentos Populares e do perfil da Articulação. A maioria entre os últimos posiciona-se a favor de construir moradias via instância estatal, com a administração de recurso público, enquanto o movimento organiza-se para reivindicar. Neste sentido a idéia da parceria situa-se como uma concepção rejeitada, entendida como visão tradicional de relação que implica em institucionalização. Uma terceira opção prefere a auto-construção, onde a aquisição da terra é coletiva e pode ou não obter financiamento público. Se bem que existam em termos tais diferenças, sem poder-se dizer que haja uma linha demarcatória, por mais que tenha grupos que divergem, por vezes, com posicionamentos competitivos.

Pela via do posicionamento favorável ao mutirão pretende-se devolver aos indivíduos e a sua coletividade a direção e a responsabilidade sobre estas atividades, assim como mostrar a capacidade de administrar recursos com resultados de produção com qualidade. Aponta para o melhor gerenciamento dos recursos sociais a seu benefício, onde o encaminhamento político das soluções materiais vincula-se à mobilização e participação direta. Sob o ponto de vista da crítica é necessário relativizar o intuito de assumir responsabilidades de gerenciamento de recursos, pois se via empreiteira se consolidar um processo igualmente barato e de qualidade a maioria dos membros do movimento permanece com esta última alternativa. Neste sentido, além do mais fica evidenciado e visível que omitimos aqui uma referência ao relacionamento e às implicações internas ao processo do mutirão.

O entrave experimentado para um gerenciamento eficaz remete ao controle sobre o parcelamento dos recursos financiados ou, ao ritmo em que as verbas passam a ser liberadas, que nem sempre acompanham o ritmo desempenhado pelo movimento. Tal fato fundava a crítica efetivada a outras administrações públicas e, inclusive, tornou-se um dos motivos principais do relacionamento tenso entre a Secretaria da Habitação e o

coletivo à frente dos movimentos. Por parte do movimento acrescenta-se a possibilidade de controle sobre a clientela a ser beneficiada, ou seja, para que seus membros sejam efetivamente os contemplados, assim como menor controle estatal (apesar da prestação de contas) e autonomia relativa. Na gestão de Luiza Erundina observa-se um procedimento ético quanto a estrita observância da aplicação dos recursos, poucas vezes desprestigiado, com o que colabora a proliferação dos grupos de assessoria técnica¹¹.

No setor habitacional apresenta-se a contradição entre um partido político que proporciona metas para aglutinar e generalizar os movimentos em prol da moradia e a ação que viabiliza indiretamente a fragmentação pela forma legal como se implementaram os projetos de mutirão. Isto é, para construir via mutirão os movimentos necessitam criar estatuto jurídico próprio para assinar contrato com responsabilidade jurídica ante o órgão público. A experiência constitui-se em base para elaborar a proposta do Fundo Nacional de Moradia Popular e influenciou o rumo das negociações de um programa volumoso entre movimento e governo do estado entre 1992-94, onde ficou acordado que o desenvolvimento se daria via mutirão e autogestão.

5. PARTICIPAÇÃO POPULAR: MOVIMENTOS E ADMINISTRAÇÃO

Ao longo dos anos da transição política, segundo interpretação corrente nas ciências sociais, a repressão aberta foi sendo substituída pelo discurso ambíguo da democracia, criando-se a ilusão de órgãos participativos e modificando-se a forma do relacionamento com os movimentos sociais. O Partido dos Trabalhadores assumiu a administração municipal em São Paulo com um discurso cujas propostas incluíam a desburocratização no sentido de tornar mais direta a relação com os movimentos sociais; tornar menos autoritária e clientelística a ação estatal; tornar menos privatista a política de representação; inverter prioridades efetuando um planejamento conjunto com organismos da sociedade civil. Estas mudanças, entre outras, não podem ser construídas pela simples manipulação de instituições políticas; implicam em mudanças também de ordem econômica e sócio-cultural para além do alcance da esfera partidária de decisão. O que leva ao questionamento sobre as condições existentes em que o partido pode contribuir para a mudança do patamar da cultura política no sentido de implementar a vigilância sobre as esferas públicas pela população organizada.

Na prática política representa quesito complexo a tarefa de distinguir corporativismo que atua sob pressão coletiva e a postura de fiscalização sobre atividade das instâncias públicas. A dificuldade de separar posicionamentos pode soar como autonomia ou relativização dos quadros partidários. "Nós dizíamos: queremos uma audiência com a secretária. A assessoria observando a agenda comentava: não sei se dá. Então, vamos fazer uma assembléia no dia tal e convidamos a secretária. Aí ela ligava: neste dia não posso. Tudo bem, mas vai ter a assembléia. E aí o que vão dizer? Nós vamos dizer que foi convidada e tinha outro compromisso e vamos marcar passeata na secretaria; porque nós sempre fizemos com todos os governos e vamos fazer agora exatamente igual." (Paulo - entrevista).

¹¹. Por vezes na literatura tornou-se lugar comum atribuir avaliação negativa dos técnicos em órgãos estatais, como tendo um papel de desestimular, ocultar informações, desmobilizar, limitar. E uma avaliação positiva se dava para os técnicos independentes.

A participação no intuito de definir políticas sociais e sua aplicação integra o horizonte do discurso dos movimentos sociais. Existem obstáculos à continuidade da participação externos e internos e uma diversidade de atores por vezes mais vasta do que qualquer possibilidade de tratar de suas aspirações conjuntamente. Nas últimas duas décadas, dentre uma variada gama de experiências, pode-se constatar que os intentos participacionistas não tem sustentado nem um processo contínuo, nem uma ampliação de presença das organizações populares nesse espaço.

A continuidade pode ser afetada pelos posicionamentos políticos por parte dos agentes do Estado, pela ausência de delimitação formal ou da não institucionalização, quanto pelo fluxo e refluxo dos movimentos que pode gerar a avaliação da passividade e do despreparo para a participação. Apesar das dificuldades constatadas e referentes a diversas ordens nas experiências restritas e às grandes divergências, os movimentos mais ativos tendem a reconhecer que a participação através de órgãos colegiados apresenta-se um caminho para um relacionamento mais democrático entre movimentos e Estado. Segundo Cardoso (1988b), entretanto a diversidade das experiências dificulta uma avaliação global dos efeitos.

A imagem pública do Partido dos Trabalhadores depende muito da forma como se processa o gerenciamento da gestão nas prefeituras municipais, das políticas propostas e dos mecanismos pelos quais as políticas são implementadas. Para o exercício do poder a equipe do partido à frente do Executivo requer flexibilidade em relação à estrutura partidária. A fiscalização excessiva reflete um posicionamento ético ou a busca de amparo para a disputa interna. De forma semelhante a ingerência da cúpula partidária tende a ofuscar a transparência, pois mexe diretamente no campo do controle sobre as informações. Decorre daí o imperativo de distinguir dois patamares de debate e de decisão, por mais que da parte do quadro partidário tenda-se a buscar o controle (Keck, 1991). Ou seja, parece complexa a intuição de que o partido dê sustento político ao governo e caiba-lhe dar direção política à administração. As avaliações da administração tendem a apontar a trajetória do ideal à realidade, do discurso, do escrito, dos documentos à prática governamental, do tipo idealizado de inovação governamental à realidade de conflitos inerentes ao campo político. A avaliação com a distância do fato tende superar a idéia de que tal partido ao chegar ao poder pudesse estar isento ou acima da luta política e dos conflitos.

5.1 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E INVERSÃO DE PRIORIDADES

No intuito de fomentar a participação popular abriram-se algumas portas para os movimentos sociais e suas demandas, mas o seu lugar político, o grau de decisão e as atribuições freqüentemente não têm sido definidas claramente. Revela-se assim aí um campo onde a definição de diretrizes apresenta-se problemática, ou mais do que isto, trata-se de coadunar propostas com contexto social e parte significativa das condições resulta da interação entre atores, assim como remete ao processo de institucionalização. A reversão que o partido pretendia operar desconsiderava que as verbas do poder público estão crescentemente comprometidas com competências a longo prazo. As relações de poder estão regulamentadas e o caráter da vontade política está alicerçado em alianças, o que por sua vez diminui o caráter de possíveis alterações drásticas no exercício do poder.

Parte dos dilemas e dificuldades para operar a inversão de prioridades por meio de um governo democrático que se pretendia implementar procedem da interrogação a propósito das condições básicas requeridas. Entraves se impõem considerando-se um

país tão desigual no tocante à distribuição de renda e ao poder político, com traços autoritários e corporativistas da cultura política. Insere-se neste contexto dos entraves as ambigüidades de um partido novato nos trâmites administrativos que precisa adaptar parâmetros do discurso dentro das condições do possível. "Obviamente existem contradições entre o discurso e a prática. O discurso do início do governo era um e o movimento confiou nele, mas a prática modificou o entendimento de enfrentar determinadas realidades." (Verônica - entrevista). Ou seja, o desafio consiste em contornar contradições entre o discurso e a prática, inclusive enquanto a prática modifica o entendimento de enfrentar realidades conflituosas.

A proposta alinhavada pela gestão petista pretende ultrapassar o diálogo direto com as mobilizações para a distribuição política dos escassos recursos, ao implementar programas sociais. Aliás, tornou-se praticamente um lugar comum entre cientistas sociais afirmar que o intuito de organismos participativos consolidaram uma parceria para adequação de escassos recursos e demanda ampliada (Cardoso, 1989; Nascimento & Barreira, 1993; Azevedo & Prates, 1991). Ou seja, procurava-se tornar administráveis conflitos e demandas, onde os movimentos assimilassem redução dos custos ou administrar a política da escassez.

Com a gestão pública o Partido dos Trabalhadores propõe-se atingir a interação no momento de definir prioridades e de elaborar políticas sociais. A existência de ambigüidades no interior da administração no intuito de promover as propostas partidárias, de participar em definições de prioridades e políticas sociais requer a posse de informações substantivas como qualidade fundamental (Cardoso, 1988b; Gohn, 1991). Nesse intuito ganha força o debate em torno das definições através de setoriais, segundo o grau de organização atingido e suas respectivas demandas temáticas.

Muito se tem falado dos desafios para a participação popular via movimentos sociais no intuito de uma gestão mais democrática da cidade¹². Entre esses podem ser destacados, segundo Gohn (1991), como a representação dos interesses desde o menos particular ao mais global sem diluí-los; contemplar os conflitos como saudáveis, sem aniquilar as diferenças e a democracia; contornar o relacionamento dos novos encaminhamentos mediados pela participação popular com as instituições representativas; criar mecanismos com capacidade sem controle restrito pelo Estado e reformular as instâncias encarregadas de recolher e processar as demandas.

O intuito da proposta petista é identificar na sociedade civil, reconhecendo sua pluralidade de interesses, e na cidadania visualizada pelos movimentos sociais, os atores privilegiados na formulação das políticas públicas (Bittar, 1992). Enquanto partido, tal postura pode ser traduzida na tentativa de elaborar a legislação concomitante às reivindicações, contudo para os agentes partidários em posse da administração pública tal perspectiva tende a gerar conflitos no seio das relações entre instituições, com a representação política formal. Nesse particular torna-se possível perceber uma distinção entre o discurso e a prática, com diversos documentos afirmando a inversão de prioridades no campo social, os serviços oferecidos contribuindo para a mobilização, a fiscalização da população sobre a gestão dos serviços.

¹². A democratização da gestão pode ter diversas compreensões, uma delas é a orientação descentralizadora, que "significa ceder poder a uma unidade inferior, o que representa basicamente dotar de competência e meios os organismos intermediários..." (Jacobi, 1983, p.67). Segundo Touraine (1976), considerando o estabelecimento de um governo de esquerda, a ação política requer uma separação nítida entre movimentos sociais e gestão pública. Põe-se aí o dilema da participação na orientação da administração quando se manifesta o impasse da incorporação e da independência, entre a legalidade e o propositivo.

A perspectiva partidária despertou o significado da transparência, pela qual existiria a prestação de contas para apontar que os recursos parcos foram executados, porém insuficientes para suprir as expectativas. Por uma questão de lógica, com administração transparente e interação via proposta de prestação de contas pareceria dispensar-se as manifestações populares. "Tinha esta diferença pois até então se reivindicava da prefeitura; agora vê-se o lado de como responder às reivindicações. No primeiro ano foi a ansiedade para resolver todos os problemas. A máquina política e a questão orçamentária como movimento não se conhecia e achava que o Estado arrecada o suficiente para todos os serviços que a população requeria, mas que era desviado".(Simão - entrevista). Em tese, participando da elaboração do orçamento a população mobilizada tem a oportunidade de superar posicionamentos corporativistas em favor do atendimento de suas demandas, passando a analisar em totalidade os problemas urbanos, apontar prioridades e acompanhar a execução (Bittar, 1992). Todavia, na prática tem servido para destacar a disputa política por parcela do orçamento.

O simples fato de fazer referência à introdução da proposta do planejamento participativo pode-se presumir um intuito democratizador e uma crise de legitimidade do sistema institucional de representação política. Tal perspectiva permite a Lamounier referir-se à existência da utopia participativa, para cujos adeptos a democracia representativa é aceitável parcialmente, sendo fundamental a base organizada. Segue daí que "o problema é a pretensão de substituir a democracia representativa por alguma forma de participação direta, em larga escala... pretensão de legislar sobre a participação, de formalizá-la como um princípio organizativo mais abrangente que o da representação". (Lamounier, 1989, p.121). O participacionismo ganhou novas dimensões na década de 80, adquiriu força moral para alguns ante o desprestígio dos mecanismos de representação, para outros de forma concomitante à abertura institucional. Entretanto "não oferece uma resposta institucional consistente aos problemas macro-políticos do país" (Lamounier, 1989, p. 122). A alternativa proposta de participação popular, inclusive devido a sua parcial implementação em circunstância histórica brasileira recente, tem produzido efeitos descontínuos e aquém das expectativas.

A proposta do planejamento participativo, assim como dos conselhos populares, refere-se a uma concepção, no mais das vezes, de articulação do Estado e da sociedade civil, referida de maneira peculiar ao ordenamento de políticas urbanas e aos meios de consumo coletivo. Onde o primeiro assume o financiamento e no mais das vezes a produção dos meios de consumo e aos movimentos sociais caberia interferir sobre os meios, controlá-los ou assumir a gestão. A questão central do chamado planejamento participativo como modelo institucional está na ótica da integração; na dimensão dos movimentos sociais é a democratização das relações entre poder público e clientela. Brota a interrogação em que sentido a iniciativa do planejamento participativo pode vir a ressaltar um efeito democratizador. Participam sobremaneira nas instâncias abertas aos movimentos sociais os indivíduos que atribuem algum crédito a tal iniciativa, sendo assim predominam no jogo político a variedade dos militantes partidários e integrantes do quadro administrativo.

Quanto aos efeitos colaterais, se assim é possível visualizar, da emergência de mecanismos participativos pode-se ressaltar o efeito multiplicador do número de interlocutores e o conflito entre os mesmos com os quais a administração obriga-se a lidar (Simões, 1992). Estes serviram como estratégia de potencializar os focos de conflito, de disputa no terreno próprio dos movimentos sociais e entre tendências político-partidárias. Nesse sentido, foi reapropriado, inclusive como instrumento de luta política interna à agremiação partidária, permeando as disputas em torno de cargo e da orientação adotada pela administração. Na crítica de algumas lideranças conseguia acesso à distribuição do orçamento quem detinha força no processo, assinando convênio quem pressionasse.

Em todas as dimensões ressaltam-se problemas não resolvidos na composição de órgãos colegiados ao envolver muitos perfis de atores sociais, como no caso dos critérios de seleção dos componentes e sua legitimidade. Em todos os casos põe-se no centro do debate o caráter consultivo ou deliberativo, havendo limitações e controvérsias em ambas as opções. Além disso os movimentos possuem extensão variada e posicionamentos diferentes ante os mecanismos, portanto a suposta igualdade de condições não apreende a particularidade e complexidade dos relacionamentos concretos (Azevedo & Prates, 1991). De outro lado, para o cidadão comum os relacionamentos no jogo de forças tendem a ser por demais complexos para o seu horizonte cultural. Além disto, a temática da ética na política vem sendo desafiada pela corrupção, a impunidade dos responsáveis por fraudes e malversação de recursos públicos. Neste sentido, tal situação tem aumentado a "indefinição dos cidadãos em relação ao que ocorre no campo político. Inclusive esforços de criar um senso de cidadania através da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão tem criado problemas, na medida em que esses esforços são localizados, propiciando o surgimento do corporativismo local em detrimento de um senso de identidade coletiva regional ou nacional." (Baquero, 1994, p.38).

Em relação ao tema da moradia as avaliações da inversão de prioridades apresentam-se controvertidas. Luiza Erundina antes de eleita mantinha uma proximidade com o movimentos na área habitacional e certamente foi beneficiada pelo empenho eleitoral desse setor organizado. Sob este ponto de vista o intuito da participação popular na inversão de gastos públicos ganha significância. Para uns o debate a propósito do orçamento, dentro dos seus limites, era extremamente importante porque tinha o papel de popularizar e democratizar, inclusive as propostas surgidas nos fóruns poderiam ser levadas em conta. Destaca-se a curta e parcial vigência do Fórum de Habitação com debates sobre propostas que vinham a integrar a peça orçamentária, ao ser esta encaminhada anualmente à Câmara Municipal.

Dentro do Movimento de Moradia fluía um apoio a vereadores que tentavam alterar ou introduzir novas formas de arrecadação, com o intento de direcioná-las aos financiamentos habitacionais. Declaram em entrevista terem feito tal encaminhamento, entre eles Irma Passoni no orçamento federal, Roberto Gouveia com inovação via projeto de lei e no orçamento estadual e Valfredo Ferreira na legislação e no orçamento municipal. O movimento na ocasião do debate do orçamento levanta a proposta de aumentar os recursos para sua área, entretanto ao longo da gestão Erundina diminuiu o percentual destinado para o setor habitacional

Duas lições principais brotaram e vieram a integrar o complexo debate de alternativas postas diante do partido a partir da perspectiva distributivista encetada pela administração: "arrecadar os recursos de forma desigual, de maneira a tirar mais dos mais ricos, e também gastar de forma desigual, transferindo aos mais pobres... A prática mostrou que não poderia ser feita sem uma negociação com os detentores do capital e seus representantes políticos, não sendo possível desconhecer os interesses da minoria, embora seja possível contê-los em benefício da maioria, desde que se disponha de força política para tanto" (Kowarick & Singer, 1993, p. 206 e 211).

Pode-se destacar fases no intuito do relacionamento da gestão da equipe de Luiza Erundina com os movimentos sociais, especialmente considerando o enfoque da participação e na qual a habitação mereceria destaque através de projetos e aplicação de verbas. Na primeira fase o governo de Luiza Erundina tinha uma fisionomia popular, com vinculação aos movimentos e nas incertezas defendia-se uma proposta política dentro de cada secretaria. Onde ainda se experimentava um entusiasmo com participação, existia o debate a propósito de conselhos populares e o fórum de habitação sofria um esforço institucional de ser implementado. Evidentemente, a prefeita e sua

equipe sofriam um embate de setores da sociedade com relação a uma concepção de movimento e da articulação política com os mesmos.

O partido neste momento mostrava-se mais suscetível à visão expressa pelos movimentos. Com a própria prática da administração vai ganhando força no partido e, especialmente, na equipe de assessoria da prefeita, a perspectiva que tentava entender a cidade como um todo. As alterações ficam mais ou menos patentes no próprio lema da administração e a partir do terceiro ano o problema passou também a ser a correlação de forças no Legislativo, quando o partido perde a presidência e fica em minoria. "Na verdade a equipe da Luiza Erundina tinha investido uma porcentagem grande do orçamento privilegiando a área social, o que é comprovado por números; no exercício da administração ampliou-se a visão da cidade e da sociedade." (Nabil - entrevista). A partir daí fica mais visível a preocupação de interlocução com vários segmentos sociais.

Na segunda fase o governo da Luiza Erundina mudou de rumo, teve toda uma redefinição do governo e nesta mudança algumas questões eram contempladas. "Rapidamente a administração assumiu uma postura de governar para todos e deixou de priorizar as facções mais organizadas do movimento popular" (Kowarick & Singer, 1993, p. 212). A inversão de lema administrativo para "governar para todos", significava desvincular-se dos compromissos dos movimentos e relativizar pressões de outros setores da sociedade. Aliás foi uma briga interna dentro do partido, tendências dentro do partido questionaram quando a Luiza criou o lema: "São Paulo para todos" e não mais para os trabalhadores. Quer dizer, críticas de tendências dentro do partido, questionando o fato de romper o compromisso que tinha com os setores oprimidos da sociedade e já estava fazendo uma administração para toda cidade, quando deveria realizar uma política direcionada aos movimentos.

A terceira fase caracteriza-se pela abertura do governo para grupamentos fora do quadro partidário. Então, com intuito da interlocução e das alianças, membros de outros partidos entram na administração e começam a gerenciar postos menores, mas passam a fazer parte da administração. Era uma visão de priorizar propostas com alianças políticas, sem relegar totalmente a proposta do partido e o percentual do orçamento destinado à habitação popular diminui, apesar dos protestos dos militantes diretamente envolvidos com o setor. Dentro da trajetória traçada pelos Movimentos de Moradia assimilam-se as suas diferenças, assumindo um estilo de negociação com resultados, mantendo ao mesmo tempo uma aparência de oposição. Neste momento "se pegar o discurso de inversão de prioridades, aquilo foi para o lixo, pois em volta da prefeita defendia-se a cidade bonita. O horizonte é tirar proveito, aparecer nos meios de comunicação, propor e inaugurar grandes obras". (Carlos - entrevista). Dessa maneira fica declarado que a questão de inversão de prioridade cabe a outro discurso e etapa, numa postura de dar-se por satisfeito com o alcance da prática de participação popular.

O desenrolar das fases permite explicar em grande medida o que sucedeu com o fórum de habitação, criado pela administração para captar a demanda e negociar nos limites do compatível com os recursos e onde o exame sob a ótica do corporativismo, do senso de oportunismo serão tomados em consideração. O Partido dos Trabalhadores, ao assumir a administração, passa pelo grande desafio de ao mesmo tempo ter sido levado ao governo pelo apoio dos movimentos, inclusive, correspondendo aos seus apelos, ter que distinguir-se dos mesmos enquanto no exercício do poder público. A separação frágil entre gestão pública e contestação de padrões administrativos tende a diminuir a capacidade política para a ação efetiva.

5.2 O INTUITO DOS CONSELHOS POPULARES

O propósito conselhistas como forma diversificada de participação pode ser considerada existente de longa data e, no período tomado para a presente abordagem, diferentes conselhos têm sido aventados nas gestões participacionistas ao nível local. A pressão da clientela por serviços estatais tem sido um instrumento poderoso de intervenção no contexto político local. A indefinição de proposta participativa do PMDB, visível especialmente na gestão Montoro/Covas, engendrou a manifestação de resistências e de críticas, assim como verificou-se um desmantelamento posterior da proposta. Especialmente no discurso parecia encontrarem-se significativas diferenças. "O PMDB quando fala em participação o faz no nível consultivo. O PT precisa pensar em formas de divisão efetiva do poder, através dos conselhos populares, com alguma espécie de participação deliberativa." (Seminário de Alternativas Políticas para o Município de São Paulo: 1985).

Por vezes, as propostas de instituição de conselhos podiam dar a impressão aos seus defensores de que seriam a alternativa para a reconciliação entre interesses em disputa. Todavia, a política no mundo moderno assemelha-se mais à "guerra dos deuses" do que à amável discussão pública de interesses e valores opostos (Löwy, 1992). O encaminhamento ante o conflito de interesses e de posicionamentos políticos depende sobretudo da correlação de forças sociais, do que de uma racionalidade organizativa onde vigore a multiplicidade e a razão.

Guardadas as devidas proporções há semelhanças entre propostas aventadas, efetivação da participação via planejamento entre 1983-86 com Montoro/Covas e entre 1989-92 com Luiza Erundina, podendo distinguir-se proposições, fases de implementação, recuos políticos, abandono parcial da idéia. Na administração petista, se portas são abertas para grupos organizados, existe a tentativa de maior formalização do que no período anterior, mas a experiência participativa continua diversificada.

Na área dos movimentos sociais tornaram-se conhecidas, especialmente considerando conflitos conjunturais e mobilizações, duas experiências de conselhos criados na década de 80: os Conselhos de Saúde e o Conselho de Habitação da Zona Leste. Por vezes se considerou no debate que os primeiros poderiam apresentar-se como protótipo para implementar toda proposta partidária a respeito da participação popular. O seu contexto e articulação já foram examinados por Sader (1988), Fantin (1988), Coelho (1992) e Jacobi (1989, 1990) entre outros, permanecendo as devidas controvérsias quanto tal transposição. O referido conselho habitacional fora criado na gestão Quércia, servindo para legitimar um posicionamento governamental. Surge num contexto de disputa: o Movimento de Moradia ligado à Igreja e ao Partido dos Trabalhadores pressionava para que fossem destinadas aos seus membros as casas de três empreendimentos; outros agrupamentos, cadastrados nas ocupações de 1987 ou não, e SABs requeriam tomar parte; a Secretaria Estadual de Habitação frente às pressões sofridas não pretendia honrar acordos da gestão anterior, mas atender a todos os movimentos da região Leste.

O conselho, de caráter consultivo, veio a atuar no impasse dando respaldo a Secretaria e CDHU (Coelho, 1992) e serviu para dar cobertura e contemplar interesses partidários, na medida em que a maioria dos movimentos contemplados não possuía força de pressão política. O Movimento de Moradia, presente desde a origem das negociações de conjuntos habitacionais, reivindicava proporcionalidade para compor o conselho, de acordo com número de famílias cadastradas, mas por força da convocação do conselho pela secretaria, sua formação ateve-se a dois representantes de cada movimento, integrado por representantes ligados ao PC do B (2), ao PT (3) e ao PMDB (4). Na iminência de "levar uma rasteira" nas negociações movimento em apreço tentou

criar entidades jurídicas em 10 bairros, para serem consideradas cada qual como um movimento, portanto com direito a assento no referido conselho. Contudo já era tarde, a finalidade conjuntural havia sido cumprida.

Parte da literatura existente sobre o assunto mantém uma ótica crítica ante a visão de conselhos populares como expressão da organização popular, particularmente devido às substantivas possibilidades de controle por parte do Estado. Sendo assim, pela experiência recente tendem a limitar-se à execução de programas para satisfação parcial das demandas, preenchendo interesses partidários ou da esfera estatal no intuito de contornar conflitos. Os conselhos retém o espaço de ambigüidade. Se oriundos da iniciativa do Estado podem evitar que a pressão social urbana ganhe o palco de manifestação de rua e mantenha-se em limites controlados a expressão das demandas. Se criados pela iniciativa da sociedade civil organizada, por pressão dos movimentos sociais requerendo participação, podem significar parcela de democratização do Estado. Só que até o momento a maioria mostrou a fragilidade de uma administração a outra, mesmo quando institucionalizados; junte-se a isso os poucos setores sociais em que vieram a ser organizados e a abrangência reduzida. Se os conselhos populares forem pensados como livres do controle do Estado e da utilização instrumental pelos partidos terá que enfrentar a situação de autonomia, de fragmentariedade e de fragilidade política dos militantes.

Em referência aos documentos partidários a questão dos conselhos obteve o mais espaçoso tratamento ao nível dos pronunciamentos municipais, onde os desacordos internos se manifestam. Entre os pressupostos assinalados pelo Seminário de Alternativas Políticas realizado em 1985, para investir na participação popular e considerá-la como essencial, não fica claro de que lado seria a preponderância da iniciativa. Entre os anunciados propósitos cabe destacar o respeito à autonomia e às diferentes dinâmicas, assim como ampliar a abrangência com intervenção nos processos decisórios, funcionamento, distribuição e planejamento. Enfim, permanece no dilema entre a democratização das relações de poder e o planejamento com controle do processo, ou seja, aponta para a incerteza política da formalização e dos resultados.

Quando da eleição de 1988, com número de prefeitos eleitos em cidades consideradas significativas, a temática da participação popular e, em especial, dos conselhos populares retornou com ímpeto à cena do debate. Efetuaram-se, particularmente através da Secretaria de Movimentos Populares, um montante abrangente de seminários e debates, tentando orientar as novas administrações e abranger o horizonte dos militantes que agora deveriam implementar tal idéia inovadora. Inclusive a secretaria ficou encarregada de recolher todas as definições do partido e neste instante à frente da administração pública, sobre conselhos populares e a participação popular, difundiu-las e em vista da tentativa de traduzir para a prática cotidiana.

Quando Luiza Erundina já havia assumido a administração, os conselhos populares constam no objeto de um documento partidário¹³, onde se afirma que são instrumentos de participação, sem se confundir com a administração, pois independentes do Estado, mas se caracterizam como canais institucionais de participação na administração. A tarefa de impulsioná-los cabe prioritariamente ao partido, onde este tentará conquistar hegemonia, não podem ser criados por decreto, nem na vontade

¹³. IVº Encontro Municipal, maio de 1989, in Gadotti & Pereira, 1989. Os diversos conselhos voltados aos movimentos sociais que a administração pública engendra podem responder à demanda existente ou apresentarem-se como uma antecipação. Por mais que o discurso político tenha insistido na perspectiva democratizadora, constituem-se elementos chave na perspectiva do planejamento participativo subordinado. As avaliações foram as mais variadas sobre os efeitos da perspectiva conselheira.

política das lideranças dos movimentos, sendo condicionados pelo acúmulo de experiências de participação política, consciência e grau de mobilização.

Se devem ter o patamar de independência, cabe à administração incentivá-los e legitimá-los, e mais do que isto serão um pilar onde a gestão petista buque sustentação popular e possa implementar o programa partidário. Na gestão da prefeita Luiza Erundina houve algumas iniciativas, que enfrentaram uma série de complicações, mas todas fragmentadas por setores e por secretarias, como educação, saúde, habitação. Apesar da constatação de vontade política de setores do Partido dos Trabalhadores com a questão da participação popular nas administrações, mas ao mesmo tempo toda uma confusão teórica interminável. Talvez seja exatamente este o motivo fundamental pelo qual os militantes, enquanto o partido não estava no poder, insistiram na formação desta alternativa ocasionalmente ou só por setor de atividade. Todavia, estamos no campo das suposições, pois de fato os conselhos populares foram uma das propostas que relutaram em nunca sair do papel (Doimo, 1995) e, surpreendentemente, não houve nenhum movimento consistente durante a gestão em São Paulo no sentido de criá-los.

Se o conselho popular nasce da iniciativa dos movimentos sociais e não instituído pela administração, então pertence aos mesmos e, no máximo, consegue a junção de vários deles. A incógnita sob tal ângulo seria o fato de gerenciar um outro órgão para substituir o movimento. Se de iniciativa do partido as controvérsias se multiplicam. Além da determinação a quem cabe a iniciativa, existe a interrogação sobre a relação entre a democracia representativa e a direta, quanto ao seu caráter consultivo ou deliberativo. Entre as razões para a sua constituição, os conselhos populares e fórum de habitação supõem a possibilidade de um entendimento racional baseado na negociação, na discussão pública através de regras democráticas, na visualização de um objeto determinado e na livre comunicação entre grupos. Os resultados tendem a ser desiguais¹⁴, de acordo com o campo em destaque, com a experiência de organização e com a intensidade dos conflitos, inclusive quanto às suas condições de possibilidade.

A intenção de formar conselhos populares na primeira e tumultuada administração do partido em Diadema (SP) defronta-se com a fragilidade da organização popular efetiva, com o controle sobre as organizações por líderes políticos locais, seja do próprio quadro partidário ou outros, com desvantagem na Câmara Municipal e dificuldades do apoio unitário de vereadores petistas. Nessa complexidade comportava três posicionamentos principais. "Para os setores de esquerda do diretório municipal, a formação dos conselhos populares significava iniciar uma ruptura com o Estado burguês e desencadear a alternativa revolucionária. Para o prefeito significava introduzir uma alternativa de interlocução direta com a população a fim de concorrer com o tipo de intermediação realizada pelas forças políticas rivais, marcar a identidade da gestão e cultivar uma base sólida de apoio social. Para os intelectuais e técnicos 'de fora', deveriam implementar as propostas de democratização nas relações entre a população e o governo e de educação política das massas". (Simões, 1992, p. 25).

As primeiras administrações municipais do Partido dos Trabalhadores ensaiaram tentativas de governar com conselhos em seu início, entretanto com o decorrer dos acontecimentos na maioria dos casos o assunto vai esfriando, mormente pela avalanche de conflitos e disputas no debate e na prática um investimento para além da capacidade dos membros do partido e das alianças políticas. De forma semelhante, na trajetória

¹⁴. Os representantes dos movimentos sociais expressam preocupação de que o planejamento a médio prazo, precisa apresentar efeitos a curto prazo. Sendo assim tendem a atuar nos dois níveis concomitantemente tentando compatibilizar objetivos estratégicos e os encaminhamentos que tornam-se necessários senão muda governo e o plano pode ficar no papel (Azevedo & Prates, 1991).

examinada na presente pesquisa, por não atingir um consenso sobre as relações entre tipos de institucionalização da democracia e por defrontar-se com uma realidade complexa, entre outros aspectos, constata-se um considerável desacordo interno quanto ao significado do instrumental de participação popular. Outrossim, é equivocada a perspectiva que atribui predisposições generalizadas em prol do mecanismo. A proposta da construção de conselhos populares, em diferentes setores sociais ou a propósito do perímetro urbano, visando institucionalizar a participação nas decisões, traça uma referência a um processo democrático como fundamental, no comportamento político dos atores, o que nem sempre verifica-se através do ideário expresso no discurso e na prática dos movimentos sociais.

- Para uns os conselhos seriam a consolidação da idéia de um poder popular paralelo, inscrito na sociedade civil, via participação direta dos cidadãos, para outros uma nova dimensão fundamentando a renovação da via institucional;
- para uns deveriam atuar como órgãos embrionários de um poder popular dual, concorrendo com a representação política formal existente ou mesmo acabar substituindo os órgãos mais tradicionais, para outros eram um mecanismo apenas para ampliar a participação popular na tomada de decisões locais e setoriais, desempenhando um papel suplementar à dimensão representativa formalizada através dos partidos (Keck, 1991);
- para uns o ideal era que esses conselhos fossem formados pelos próprios movimentos sociais agrupados de acordo com o conteúdo e a temática, independentemente de uma formalização reconhecida pelo Estado, para outros, considerando a ausência de movimentos locais fortes, a própria administração se empenharia na promoção de órgãos participativos;
- para uns a iniciativa pelos movimentos iria reproduzir e reafirmar conhecidos padrões corporativistas, para outros a relação com a representação parlamentar continuava incerta, carecendo de avanços delimitadores neste campo;
- para algumas lideranças procedentes de tendências tidas como radicais houve o entusiasmo com a idéia, para políticos integrantes de outras siglas partidárias acumulavam-se dúvidas e descrédito;
- para parcela dos membros da administração era mantida cautela ao referir-se aos conselhos depois das eleições, para outros, como militantes junto aos movimentos de moradia houve a discordância na indefinição do modelo ou mesmo iniciativas parciais foram desconsideradas, por mais que estivessem próximos da principal tendência partidária defensora dos mesmos.

Dentro do Partido dos Trabalhadores a postura mais freqüente e conseqüente é a que propõe uma complementaridade, mesmo que tal seja na prática de difícil delimitação e necessariamente conflitiva. Pode-se afirmar que ao longo da gestão, no âmbito da política habitacional, as tentativas de erigir o fórum de debates perdurou quase os quatro anos. "A administração não conseguiu dar seqüência, mas não é o papel dela, mas do partido e esse não levou adiante a proposta. Por várias razões, primeiro porque uma vez na administração o pessoal acabou fazendo uma troca, em vez de implementar os conselhos populares, deu ênfase para as plenárias de micro regiões para discutir orçamento." (Valter - entrevista). A iniciativa permaneceu uma insistência e, predominantemente, foi controlada na sua timidez por conta dos militantes partidários no interior da administração e amparou-se nos restritos debates orçamentários. Da parte dos movimentos apresenta-se complexa a possibilidade de indicar e a legitimidade dos

representantes para compor um conselho, assim como mecanismos competentes¹⁵, em muitos dos casos, para atribuir tal tarefa peculiar em parâmetros democráticos. A questão agrava-se na medida em que não existe uma exata delimitação dos membros de cada movimento, não se verifica uma inevitável identidade universal e democrática inerente, antes vige o corporativismo (Doimo, 1995).

Relativo aos movimentos sociais três aspectos se destacariam segundo Kowarick e Singer (1993): o contingente efetivamente organizado através dos movimentos significava parcela reduzida da população; a heterogeneidade múltipla dos movimentos dificultou a feitura de formas de deliberação equitativa, proporcional e democrática; no momento do debate os interesses de cada movimento ou setor sobrepujaram-se às considerações gerais da cidade. As mudanças, como que significando uma guinada ou pé no freio no rumo da participação, fizeram-se sentir progressivamente na administração. As controvérsias proliferaram entre os militantes na explicação de permanecer mera proposta ou mesmo um acalentado sonho da infância petista. Quanto mais o partido evolui no rumo da sua institucionalização, adaptando-se aos regulamentos da disputa dentro do sistema partidário, tanto maior será a probabilidade de afastar-se da proposta de implementar os conselhos populares como forma de participação e de sustento de um partido de origem popular.

5.3 OS FÓRUNS REGIONAIS DE HABITAÇÃO

A definição de critérios de funcionamento dos anunciados conselhos populares foi sendo prorrogado a perder de vista, entretanto, dentro da administração petista na capital paulista, determinados setores não se distanciaram do propósito programático em definir prioridades de forma participativa, como no caso da saúde e da habitação. Na área dos Movimentos de Moradia foram estabelecidos os fóruns de habitação da cidade, de acordo com algumas regionais municipais, ou conforme as regionais já existentes na Secretaria da Habitação (Sehab) ou da Superintendência de Habitação (Habi). Em 1992 na cidade de São Paulo existiam 13 regionais de Habi e número maior de Administrações Regionais. A título de exemplo, na região Leste juntam-se as áreas das Administrações Regionais de São Miguel e Penha, na região Oeste Pirituba e Perus somam-se para compor uma unidade de Habi e o respectivo fórum referia-se aos movimentos em conjunto nas duas regionais administrativas.

A proposta inicial referia-se a uma plenária única para o setor de moradia que compreenderia os movimentos da cidade toda e de modo concomitante com os fóruns regionais de habitação. Entre os objetivos constava a finalidade de deliberar sobre os critérios de encaminhamento da participação nos programas do órgão, podendo vir a tornar-se um fórum municipal permanente. A coordenação da União dos Movimentos de Moradia enviou inicialmente uma resposta negativa, com justificativa fundamentada na ausência antecipada de critérios para definir a representatividade: sentar na mesa com quem não se conhece, de que movimento procede ou mesmo se tal de fato existe. Deste

¹⁵. Quanto mais homogêneos e isolados maiores as dificuldades para ampliar a participação dos diferentes grupos, de outro ao ampliar tende a incorporar também diferentes identidades partidárias, interesses, visões, despertando a heterogeneidade e vigorando as disputas pela hegemonia (Cardoso, 1989). Se movimentos reagem à institucionalização e à representação formal, privilegiando a participação direta, certamente constata-se o temor da sua desigualdade ante a competição democrática, já visualizada pela participação eleitoral e nas instâncias partidárias (Jacobi, 1989).

modo, pretendia-se exigir dos integrantes de qualquer fórum demonstrar representatividade ou delegação de um movimento com visibilidade pública.

A recusa se alicerça na possibilidade de controle sobre o elenco dos participantes, alegando conferir representatividade, ou seja, o significado da base numérica e política de cada um dos integrantes. O problema dos critérios em conferir o lastro de capacidade de mobilização por certo detém ainda outros ângulos complicados no tema em destaque. Ao que parece, neste início da administração, influencia de maneira ainda mais substantiva a disputa entre as facções internas da própria secretaria, cujos traços principais são reveladores do grau de disputa e conflitividade.

No campo do debate proporcionado pelos movimentos sociais traçam-se delimitações no rumo da participação popular gerida pela equipe de governo na gestão de Luiza Erundina. "Existiu muita divergência entre a União e os fóruns que a prefeitura chamou, como poder público tentou organizar os conselhos de habitação. Não conseguiu pelas divergências por questões partidárias, pois quem ocupava o poder público na época representava uma tendência e quem estava na direção da União representava outra. A administração teve uma preocupação quanto aos mecanismos que os movimentos poderiam ter na mão e exigir democracia entre movimento e poder público, como um instrumento institucional reconhecido por lei, mas o movimento não discute essa luta institucional." (Fátima - entrevista).

Houve certa concordância em grau e gênero em consonância com as lideranças e conforme à região, quanto à implementação de fóruns regionais de habitação, onde a medição da força de pressão e numérica de cada movimento se visualizaria. A iniciativa de promover tais fóruns procedia substantivamente da instância pública, embora deva-se considerar que neste momento alguns militantes do movimento encontravam-se também na administração. No objetivo pretendia-se criar um espaço onde lideranças setoriais dos movimentos discutissem a política habitacional, estabelecendo-se como interlocutores da secretaria e alocando poucos recursos ante o dimensionamento pretendido.

O Fórum de Habitação chamado pela administração compreendia todos os movimentos da respectiva área que possuísem a moradia como objeto de pauta, sendo portanto de base territorial e de abrangência temática. A proposta do debate compreendia, junto com os técnicos da Sehab, tratar da implementação dos programas, conferir as metas orçamentárias e sugerir a proporção em que cada movimento poderia ser atendido. Ressaltando sempre a necessidade de conferir os fatos de acordo com a desenvoltura regional, onde interferem o perfil das lideranças, a diversidade agrupada, o choque de interesses, a capacidade de gerir conflitos por parte da coordenação. O subproduto da convocação de fóruns regionais consiste na multiplicação ou na possibilidade de tornar públicas organizações em torno da moradia, ou modificação de pauta de outros para incorporar a temática. Com o fórum de discussão da política habitacional e principalmente por causa da visibilidade de resultados verifica-se uma efervescência de nucleação em prol do cumprimento das exigências do evento.

O interesse ou o sucesso do empreendimento apresenta um resultado heterogêneo de acordo com as regionais. Nos fóruns realizados a tendência principal dos encaminhamentos trazia à baila a presença de diferentes demandas e setores envolvidos com habitação, de movimentos com origens, abrangência e assiduidade diversificadas. Juntaram-se lideranças de movimentos com tempo de existência, abrangência e experiência de resultados, com outros em emergência naquele momento. A valorização do mecanismo levou a membros de partidos ou outras lideranças a criarem ou 'maquiarem' movimentos e nesta emergência pretendiam influenciar as decisões. Em outras áreas aparecia como surpresa um determinado movimento por habitação popular vinculado aos funcionários públicos. Organizações de outros partidos apresentavam-se

e requeriam a referida legitimidade, embora a capacidade de visibilidade pública com manifestação de rua pudesse ser insignificante.

Cabe apontar um conjunto de entraves que se tornaram perceptíveis e reconhecidos ante o funcionamento dos fóruns regionais de habitação, sem esquecer que encontrava-se em conexão com o orçamento global da prefeitura. Entraves que retém parcela das leituras realizadas pelos militantes mais diretamente envolvidos.

1) A diversidade e divergência quanto à própria capacidade de disputa: onde os movimentos menores, os mais recentes e os que não entendiam-se petistas tendiam a ver os de outro perfil como os favorecidos, enquanto o mais consistente pela abrangência e pela sua história atribuíam aos demais o rótulo de oportunistas ou pouco expressivos (Bocchi & Camargo, 1990).

2) Os fóruns, enquanto instâncias onde todos os movimentos daquela região determinavam certas questões que a administração julgava importantes, na verdade, tinham deficiências quanto aos critérios de participação, com um movimento que atinge dezenas de bairros e outro somente um bairro com o mesmo peso nas decisões: "para participar dum processo de fórum requer-se eleições diretas, com chapas e com proporcionalidade na escolha e representação." (Paulo - entrevista).

3) Com as vantagens do seu funcionamento, segundo entendimento de alguns, sucede o fenômeno da proliferação numérica de movimentos, sem história de luta, sem trajetória de conquista, configurando-se o problema da delimitação prévia. Pode-se compreender tal entendimento a partir da ótica de que resultados visíveis possuem fundamental importância para a sobrevivência dos movimentos sociais. "Diga-se de passagem não só da direita, do próprio PT que apareceram de última hora para pegar sua parte na distribuição. Por causa dessa desproporção de uma trajetória maior no movimento, não se aceitou sentar com pessoas que não representavam nada e com oportunistas que criaram movimentos de tickets de leite e transformaram em movimento de moradia." (Valfredo- entrevista).

4) Os fóruns ao insistir na divisão geográfica e participação igualitária, não levou em conta a organização prévia dos movimentos com ampla representatividade e base social, por vezes ultrapassando os limites geográficos, dando impressão aos militantes de que isto viria a dividi-lo.

5) Ante a ausência de critérios de representatividade e de realização temporal determinada pelo orçamento, lideranças de movimentos mais organizados, ao dirigirem-se em outros momentos diretamente à secretaria, vão rompendo o intuito do fórum como canal legítimo de participação e esvaziando-o como instância pública predominante de negociação das demandas.

6) O personalismo de algumas lideranças podem acabar predominando, ao lado da hegemonia exercida por uma tendência partidária, restringindo o espaço de outros pretendentes, caso típico manifesto na regional de Pirituba.

7) Os fóruns ao juntar num mesmo debate iniciativas com problemas habitacionais diversos onde o mapeamento mostraria os conflitos de interesse distintos conforme os partidos e a ótica dos problemas em destaque, cujas perspectivas conduziram inevitavelmente ao choque, onde a disputa pelas verbas disponíveis passa a ser causa da vida curta.

8) Além do fator da ausência de proporcionalidade ou do problema da representação, os fóruns não tinham caráter deliberativo, mas de ordem consultiva,

congregando de acordo com o ritmo da administração, enquanto movimentos pretendiam contatar conforme a própria pauta e agenda.

9) De um lado, lideranças tinham a impressão de que a administração não priorizava o próprio instrumento, devido à burocracia, aos técnicos pouco afeitos ao tema ou sem capacidade de decisão, à permanência das várias instâncias, às intrigas partidárias e, de outro, os mesmos movimentos tiveram dificuldades de discutir democraticamente a partir das reduzidas verbas para o setor.

10) A força exercida através da convocação pela instância pública fica aquém da arraigada fragmentariedade vigente no contexto dos movimentos em prol da habitação.

Diante deste elenco parece possível considerar em que medida os Movimentos de Moradia participam do fórum da habitação e em que medida tal participação popular proposta, cuja desenvoltura em grande parte encontrava-se em mãos de militantes partidários, apoiada pelos e nos movimentos veio desembocar em resultados muito parciais. Diante da ausência de elementos objetivos de quantificar e encaminhar satisfatoriamente, na opinião do então superintendente de habitação, Nabil Bonduki, o fórum permitiu identificar a existência da multiplicidade de movimentos, com o volume da demanda existente em termos na cidade, estabelecer um lugar de discussão e menos uma instância para deliberar efetivamente.

Em poucas regiões existiu um boicote, ou uma deliberada não participação, como no caso do Belém/Moca e São Mateus. Entre as razões põe-se em primeiro lugar as divergências partidárias. Depois, outras duas razões. "Nós nunca participamos, a administração estendeu o convite ao movimento, mas achamos que o convite era nosso, que precisamos da prefeitura e não o inverso. Entendemos a prefeitura trabalhando em nosso ritmo e calendário, não o inverso. Na prática não existiam outras manifestações por habitação constituídas na região e só no fórum apareciam e então sentar, discutir, perder tempo com quem não tem povo e ainda ficar em pé de igualdade." (Paulo - entrevista). A afirmativa parece mais um exercício de retórica do que prática política corrente.

Juntando experiências vai ganhando adesão a iniciativa em prol da proposta do conselho municipal, para projetar uma "atividade permanente e paralela, na elaboração de diretrizes e decisões dotadas de legitimidade própria" (Fernandes, 1989, p 3). Inclusive tal iniciativa tinha por base a figura dos conselhos de representantes previstos na recente Lei Orgânica do município. Em 15 de dezembro de 1990 ocorre uma assembléia, capitaneada pela União dos Movimentos de Moradia, onde o teor fundamental da pauta aludia à formação do Conselho Municipal da Habitação.

O ano de 1990 pode ser considerado um momento positivo quanto aos resultados no sentido de se multiplicarem os mutirões, assim como viabilizam-se propostas da administração modificando a interlocução. A administração municipal tenta criar na área de habitação um conselho institucional que não se confundiria com o movimento, como canal de interlocução com característica mais permanente. Seria um desdobramento dos fóruns, mas na realidade corrigindo a experiência dos fóruns onde ela se mostrou frustrante, pois o maior problema era definir a legitimidade de cada um dos participantes.

Por iniciativa da Habi/Sehab realizou-se dia 11 de maio de 1991 um seminário, no recinto da Câmara Municipal, com cerca de 300 lideranças dos principais movimentos da cidade, com o intuito de aprimoramento dos fóruns regionais e criação do conselho como instância de participação institucionalizada na gestão da cidade. Teria um caráter deliberativo no âmbito da formulação de políticas para o setor, prevendo-se um sistema de conselhos, incluindo os regionais e os setoriais (favela, mutirão, mutuírio, cortiço, loteamento), os quais elegeriam cada qual um representante para participar do conselho

municipal, que se comporiam de forma tetrapartite (usuários, poder público, sociedade civil e funcionários públicos). Atuaria tanto na definição de prioridades, de distribuição de orçamento, quanto a formulação de programas sociais.

A proposta chegou a ser formalizada com decreto para colocá-la em prática e um projeto de lei prevendo a instituição encaminhado à Câmara Municipal em julho de 1991. Para reverter a dificuldade de estabelecer a legitimidade de cada membro a proposta introduz a eleição direta nas regiões, estipulada para setembro e com montagem de comitê eleitoral. Tudo foi adiado e a razão principal para tal baseava-se numa contestação da Câmara Municipal através de vereadores opositores, suspendendo o intuito da prefeitura, com a justificativa de que para criar tal organismo requeria-se uma lei específica. Seguiram-se posteriores negociações para a elaboração de um projeto de lei incorporando parte das propostas divergentes, tentando manter um canal para negociar com setores opositores na Câmara Municipal.

Problemas diversos intervieram, pois "teve alguns problemas aqui na Câmara municipal na hora da votação e teve argumento para uma série de coisas e não foi aprovado, mas acho que faltou amadurecimento técnico da própria secretaria da prefeitura para agilizar, e o próprio partido em si sem discussão mais a fundo; teve as questões dos empresários que jogaram pesado não aceitando uma serie de coisas." (Antônio - entrevista). Numa avaliação posterior militantes ligados ao mesmo tempo à administração e aos movimentos de moradia consideraram a perda de uma chance ímpar de implementar o conselho a partir do ritmo de debate em andamento, mesmo alargando o atrito com o Legislativo e, no mais, nada impedia formar um fórum informal. Haveria ganhos políticos com sua instalação mesmo sem a aprovação formal, entretanto, naquele momento a avaliação política remetia à cautela e seria uma afronta a continuidade do processo sem a mediação da Câmara Municipal.

Discutir planejamento participativo e conselhos enreda-se na questão de representação, seja para implementar tais mecanismos, seja com certo intuito de que a participação direta possa vir a substituir parcialmente a representação institucional. Parece que o debate sobre a representatividade política a propósito da expressão dos movimentos sociais mostra-se persistente, conflitiva, candente, ainda mais por verificar-se maleabilidade e variância na composição numérica dos mesmos. O problema da representatividade se dá em relação ao papel dos militantes, quando podem com tranqüilidade afirmar-se quer seja representante do partido, ou uma proposta do mesmo, quer seja quando pode dizer-se membro do partido mas ainda com a sua postura política própria. Em relação aos representantes dos movimentos, quando efetivamente as lideranças encontram-se em sintonia com os membros, encarnando o discurso e os objetivos fundentes. Ou seja, quem, o que e quando representam propostas coletivas.

O ponto primordial da interrogação para formar um conselho num clima de disputa política atém-se à forma de conferir grau de representatividade inclusive quanto à capacidade quantitativa de mobilização. Tal problema põe-se para os movimentos sociais mais expressivos ante a possibilidade de elaborar, criar, gerenciar e controlar qualquer tipo de conselho, principalmente durante a gestão do partido de sua simpatia eleitoral, como no caso concreto dos fóruns de habitação que a administração ensaiou criar nas regiões. Em todos eles, além dos poucos recursos de financiamento, o grande entrave incidia na representatividade dos seus elementos. Onde as intrigas entre os militantes dos movimentos girava em torno da acusação de que os outros integrantes seriam menos representativos, pois questionando-se a legitimidade, segue daí que qualquer negociação pode estar fadada ao fracasso. Para debater alternativas habitacionais convocam-se representantes de movimentos, que vão se colocar como tais e não enquanto membros de um partido, sendo assim, na aparência tem que escamotear o partido, para não criar uma ambigüidade de representação.

No caso do relacionamento em exame parece que a capacidade de agir com autonomia por parte do Movimento de Moradia frente ao partido e à administração aumentou em vista do conflito proporcionado por uma série de circunstâncias. Inclusive sob esta interpretação torna-se possível desvendar uma nova fase dos movimentos sociais diante de questões advindas do campo partidário e que podemos denominar de relativização do relacionamento entre os dois atores sociais.

6. BASES E CAUSAS PARA RELATIVIZAR A CONEXÃO ENTRE ATORES

Uma nova fase no relacionamento, especificamente referida ao Movimento de Moradia e ao Partido dos Trabalhadores, caracteriza-se pelo intuito de relativizar a representação parlamentar. Dois fatores parecem de imediato importantes na emergência desta modalidade: de um lado, para aprovar uma legislação favorável ao implemento de políticas habitacionais mostra-se necessário mais do que a mera representação parlamentar eleita; de outro, a gestão petista, ao tentar democratizar o acesso às instâncias do executivo, parece tornar de somenos importância as mediações de parlamentares. Não parece à toa que a compreensão de uma fase relativizadora inicia o seu desenvolvimento ao longo da gestão de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo.

De modo especial quando começa a relativização da conexão com o partido, trata-se de compreender o rumo do encontro e do desencontro entre a forma de fazer política no cotidiano das mobilizações e a ação centrada nos mecanismos institucionais de poder. Entre os dois atores em questão existem múltiplas formas de contato, uma pluralidade possível sem se anular um ao outro, para além da oposição e para além da integração. Importa destacar o momento histórico-conjuntural em que se situa a tentativa de recuperar o discurso da autonomia e da diferenciação, com um novo significado, para direcionar os objetivos fundamentais do Movimento de Moradia em São Paulo. Esse momento apresenta-se sem oficializa uma cisão propriamente caracterizada. A perspectiva de relativizar aspectos político-partidários no meio de uma trajetória de luta política conjunta, preservando espaços específicos do Movimento de Moradia, revela, na ótica de Touraine, que esse campo não se reduz a uma lógica predeterminada.

A relativização tem um significado diferente de alguns enfoques outrora propostos, a saber: o tema dos movimentos sociais estaria em baixa no nível dos encaminhamentos políticos, donde a afirmação da existência de um refluxo; a deterioração de uma outra legitimidade dos partidos políticos, mediante inovações culturais, perdendo de forma substantiva a credibilidade da representação de interesses (Cruz, 1987); o pessimismo ante a possibilidade de se alcançar uma dimensão política mais geral e da consolidação real de sujeitos autônomos, capazes de produzir ação coletiva e democrática; a extensão da cidadania participativa e a capacidade adquirida de definir suas experiências individuais e subjetivas parecem ter atingido o seu limite, como sugere Melucci (1989); o conflito social já não produziria o mesmo impacto político e por isso a busca de alternativas, inclusive com incursões na área da institucionalidade; após anos de visibilidade pública entra no horizonte novas dimensões, com predomínio ou reforço da individualidade, como sintoma das mudanças inerentes à sociedade moderna (Scherer-Warren & Krischke, 1987); o espaço do partido estaria perpassado de modo singular pelo conflito, pela tensão e cotidiana disputa, enquanto na atividade específica do movimento social estaria girando em torno de uma prática caracterizada de modo predominante pela coesão e pelo consenso (Cardoso, 1989; Doimo, 1995).

A iniciativa de elaborar o discurso relativizador da ênfase no estreito relacionamento com uma agremiação partidária avista-se para além das dimensões apontadas acima. Uma parcela da novidade poderia ser atribuída à visão de que a partir de certo patamar de organização, com os inevitáveis contatos com outros atores sociais, o avanço de acordo com objetivos postos inclui ora convivência via consenso, ora disputa de poder. A emergência do Partido dos Trabalhadores foi saudada como uma tentativa de levar a sério a representação política e o programa partidário. Como partido de origem popular, de procedimentos democráticos e com métodos de ação de cunho participativo, que sugeria uma nova maneira de fazer política, inclusive com a utopia de que através dele os excluídos alçariam voz e vez e poderiam utilizá-lo como instrumento e falar por si mesmos. Entretanto, com a necessidade de redefinir e aprofundar questões substantivas para uma proposta de governo, crescem a burocratização e os profissionais da política. Ao mesmo tempo reduz-se a presença dos movimentos no discurso, substituídos por um apelo ampliado, cujas pretensões seriam atingir a maioria do eleitorado brasileiro. Sob o ponto de vista realista de um programa de governo em nível nacional, parecia uma questão inevitável. Contudo, não só o partido mudou, também no seio do Movimento de Moradia ocorreram modificações com a experiência de encaminhar emendas populares e projetos de lei de iniciativa popular, manter negociações prolongadas em prol da pauta de reivindicações e coordenar inúmeros mutirões, assim como seminários e debates temáticos.

No início dos anos 90 cresce a percepção de que os militantes junto aos Movimentos de Moradia não se sentem mais convocados convincentemente a participar da vida partidária, perdendo-se parcialmente o significado desta alternativa como forma atrativa de construção da cidadania. O partido, tentando representar os interesses dos setores populares, percebe sob novas dimensões a força da articulação com grupos de base, ou seja, ao alçar um projeto de poder atinente para toda a sociedade reconhece o distanciamento logístico em relação ao patamar dos movimentos sociais.

As opções pela cidadania introduziam leituras que redimensionavam a militância, colocando preferências entre alternativas de preencher a agenda, e outros valores passam a ser destacados. "Acho que muitos do movimento ajudaram na formação do Partido dos Trabalhadores e são filiados. Não participo tanto hoje da vida partidária por uma opção de vida: milito no movimento, se fizer o mesmo no partido não vou ter minha vida pessoal. Prefiro fazer movimento e no restante lazer. Agora tem gente que faz movimento, partido, fica o tempo todo nisso e esta não é minha opção de vida." (Pedro - entrevista). Certamente diversas lideranças, outrora entusiasmadas, olhem para as tentativas de articulação partidária com clemência ou desculpem-se diante da agenda lotada.

No início da década de 90 começam a aparecer os primeiros indícios de um aparente retorno ao discurso da autonomia, inclusive em movimentos onde a filiação partidária das lideranças visualiza-se como homogênea. Advoga-se um distanciamento dos partidos por mais que os militantes dos movimentos possam ter sua filiação assegurada ou possam também, isoladamente ou não, participar ativamente da campanha eleitoral. Então passam a requerer o pretendido caráter e insistem no discurso de separação de papéis e de agendas, assim como de debate, de espaço e de decisão política. A postura própria do movimento significa uma instância específica de seus rumos, sendo a pauta do partido vista como encaminhada de forma paralela. Não se trata propriamente de um retorno à figura da autonomia característica dos anos 70, pois que neste momento retém uma aproximação com a institucionalidade. A incidência recai sobre a diferenciação clara e independente dos campos e dos encaminhamentos, podendo até destacar-se momentos de ação conjunta.

Ao elucidar a relação complexa entre movimento social e partido político destaca-se como um dos elementos fundamentais a distinção, assim como a descontínua

proximidade de perspectivas. Não se trataria apenas de medir as diferenças quanto aos objetivos e de apontá-los como organizações heterogêneas. As abrangências são diversas, sendo que as manifestações a propósito de lutas sociais resistem em dissolver-se no partido, até por entender-se freqüentemente que este último não possui tamanha capacidade de encaminhar na exata medida às reivindicações populares. O Movimento de Moradia permite apontar que pela sua consistência se empenhou durante um período pela representação partidária sem se dissolver nem se desligar dos seus objetivos fundamentais.

Na capacidade de estabelecer e de relativizar o relacionamento encontra-se um momento histórico onde a ação política do movimento se caracteriza através da figura de uma força política insurgente. A relativização ultrapassa um amplo mal-estar diante da política partidária. Neste sentido, não se confunde nem com uma rejeição à disputa política, nem com um desapego aos trâmites da ordem democrática. No Movimento de Moradia ocorre uma pretensão de autonomia em relação às agendas, onde então se verifica que já passou a onda de euforia de participação na política partidária que permeou as práticas sociais por alguns anos. Há a tentativa de separar as agendas pelo discurso da autonomia, permitindo discutir de forma quase exclusiva as propostas de política habitacional, como ocupar-se do desenvolvimento dos mutirões. De um lado existe o partido que possui propostas, conflitos e estrutura, discutindo com seus filiados e, de outro, o movimento que formula propostas, mobiliza e negocia. Percebe-se que a pretensão aponta para um contexto no qual o movimento desenvolve propostas de política habitacional de acordo com a sua capacidade e demandas visualizadas. Ocasionalmente podem ocorrer coincidências em diversos pontos do encaminhamento da proposta habitacional, mas não necessariamente existem consultas mútuas.

O movimento segue determinações próprias que tendem a desconhecer, em meio a uma sorte de conflitivos debates, o calendário dos eventos agendados pelo quadro partidário. Mesmo que seja demais falar em desvinculação partidária, pois a dupla militância continua diversamente ativa, o movimento tende a agir como não tendo contas a prestar à orientação ou instância do partido. Entretanto, seria exagerar na ênfase se enquadrássemos neste posicionamento todos os militantes partidários com vínculos aos Movimentos de Moradia, ou todas as tendências políticas dentro dos movimentos com referência à questão habitacional. Entre os militantes apresenta-se com freqüência o dilema de qual atividade privilegiar. "Os militantes que estão nos movimentos havia necessidade de o partido sempre cobra isso de estar mais dentro dos movimentos, ter maior participação do partido dentro do movimento porque na verdade isso não acontece. A gente está muito ligado ao movimento e esquece um pouco do partido, ou está dentro do partido e esquece do movimento." (Maria José - entrevista).

Para configurar a efetiva relativização processa-se inclusive uma tentativa para proceder ao afastamento ou distanciamento de parlamentares das instâncias de decisão, da coordenação e da orientação dos movimentos de moradia em São Paulo. Mesmo que o parlamentar provenha das fileiras do movimento e nele tenha a base do seu desenvolvimento político, com a eleição passou a outra esfera, com tarefas de cunho institucional. Entretanto, significa uma missão a desempenhar e não menos importante do que a atividade de liderança no movimento. No exercício do cargo de vereadores, eleitos em 1988 tendo por base o apoio eleitoral nas mobilizações por moradia, verifica-se uma proximidade ou distanciamento diferenciada conforme o perfil do respectivo movimento na região de origem.

Não obstante estas alterações, que inclusive podem ser mais aparentes do que efetivas no conjunto, nada permite afirmar por estas razões que haja um decréscimo propriamente dito da dupla militância, ou que haja um ressurgir de lideranças sem filiação partidária. Sem dúvida, há também a dose de influência dos críticos e dos desiludidos, por vezes configuram a suma diferença entre a proposta, o discurso e a prática política,

onde a disputa passa a ser vista como uma constante perniciosa. O partido pode ser relativizado ao crescer a sensibilidade de que as oportunidades se estreitam, ou integrar-se à engrenagem do partido ou a sobrevivência torna-se um problema. Se o partido constitui-se uma forma de associativismo com estrutura de regras o que se desaprova consiste acima de tudo na maneira de fazê-las e de aplicá-las, sendo percebido como um processo de cartas marcadas. "Quando acho que são coisas tão importantes para a vida partidária, para o processo educativo que deveria gerar que são fundamentais ao nível da sobrevivência do partido. Desaprovo a questão do golpismo dentro do partido, onde as pessoas por interesse se juntam e acabam aparelhando o partido em função do que pensam. É a diferença entre democracia formal e real". (Carlos - entrevista). As divergências apontadas assentaram-se entre os motivos fundamentais para que ao longo do exercício administrativo diversos dirigentes renunciassem, colocando como justificativa as posturas e os postulados éticos.

Ao examinar a relação entre a perspectiva política e projeto, o artigo de Vigevani (1989) mostra bem a distância dos partidos da leitura da autonomia nas formas de associação popular e as dificuldades do relacionamento como circunstanciado acima em todos os momentos entre partido político e movimento social. As bases e as razões da relativização ligam-se a um processo que possui por conseqüência um distanciamento dos embates partidários e um certo desencanto com a democracia representativa.

Ao que tudo indica entre as principais razões históricas que conduzem ao prisma da relativização do relacionamento destacam-se:

1) a experiência dos limites da representação parlamentar - por parte dos candidatos apoiados ou provenientes do seio dos movimentos - para encaminhar propostas de legislação que favoreçam uma política social na área habitacional, assim como as debilidades de um partido em minoria no parlamento para modificar ou influenciar junto ao poder de decisão;

2) o aludido loteamento dos movimentos, ou melhor, a afinidade com um partido ou uma tendência entre outras, tende a relativizar a disputa pela direção ao nível local, mas exige mudanças no discurso para ativar formas mais gerais, tais como a União dos Movimentos de Moradia, sem que os conflitos partidários sobreponham-se aos objetivos dos encaminhamentos;

3) a ampliação das possibilidades de ação política e de negociação do movimento, até no sentido de firmar contratos e realizar acordos políticos com instâncias governamentais, tendem a introduzir a compreensão de capacitação política autônoma, que se não descarta a importância de um partido programático, leva à proposição da diferença de papéis e campos de ação;

4) na justificativa tendem a juntar-se dimensões diversas como a aludida burocratização do partido assim como a crescente política personalista, ou a relevância da aparência que levaria a abandonar a matriz ideológica; sendo que o Partido dos Trabalhadores vem sendo pressionado junto à opinião pública a relegar o discurso quanto a propostas mais radicais;

5) a presença do partido à frente da administração pública ainda não significa que o poder está nas mãos dos movimentos sociais, assim como as constantes disputas eleitorais e a ampliação de propostas para governar a nação conduziram tal partido para a crescente burocratização de suas instâncias, relativizando o contato com os movimentos de base;

6) com o passar dos anos formou-se uma gama de lideranças a partir das manifestações públicas e, sob certos aspectos, na medida em que os membros foram

sendo renovados, consolidou-se como que profissionais à frente das mobilizações, podendo relegar a um segundo plano a intermediação de figuras políticas proeminentes para agilizar acesso às negociações com instâncias estatais;

7) as mudanças políticas relativas a transformações culturais fizeram emergir uma cultura audiovisual, que entre outras consequências produz uma relativização da representação institucional; por isso mesmo a importância de produzir fatos políticos e aparecer na TV, inclusive sem o referencial ao partido; a linguagem televisiva tende a confirmar para si mesma credibilidade, inclusive modificando a percepção da cidadania ou substituindo a aspiração por democracia participativa;

8) o fenômeno em análise conjuga-se com a multiplicação das ONGs, com diminuição da dimensão espontânea e crescimento da perspectiva da institucionalização, assegurar de maneira formal determinadas perspectivas de ação política.

A possibilidade de êxito do discurso da relativização, sem incorrer em significativos prejuízos para executar a pauta, remete diretamente a crescente formação de redes de movimentos. Ou seja, o sucesso diante dos pontos de pauta refere-se à possibilidade de ampliação do próprio movimento, seja quanto ao número de membros e à radicalidade, seja às conexões com outros atores sociais, entidades e associações. A pesquisa desenvolvida colocava entre seus objetivos apontar a existência da prática coletiva que conforma os movimentos sociais em redes de intercâmbio e de relacionamento conformadas em diferentes fases.

A consolidação de redes parece interferir nos anos 90 diretamente na proposta de relativização das conexões com um partido. Considerando a realidade urbana não existe propriamente um movimento social isolado, por suposto tende a inserir entre suas razões e significados resistir ou inserir mudanças e enquanto tal está relacionado a outros atores na sociedade. Se existe uma pauta de reivindicações compreende-se que deva assumir sempre um direcionamento, ao mesmo tempo um conjunto de atores com os quais trava contato, seja o Estado, sejam os partidos ou outros, como necessária contrapartida de qualquer mobilização - contrapartida no sentido de completar o ensejo com quem se relacionar ou confrontar.

A riqueza da realidade conformada pelos movimentos sociais, inclusive tomando como referência a nucleação e a entidade metropolitana do Movimento de Moradia, leva à possibilidade de se falar na formação de redes de movimentos. O fato de lideranças encontrarem-se em mais de uma mobilização, pela semelhança de pautas ou pela complexidade das questões postas, por coincidirem momentos de cobrar dos órgãos públicos as devidas providências, pela proximidade ideológica das opções políticas, entre outras dimensões conjunturais é possível visualizar a formação de redes de relacionamento, de intercâmbio. Sendo assim, apesar de fluxos e refluxos por parte da visibilidade de movimentos determinados, existem dimensões que permanecem para além dos mesmos.

Ao longo da construção do texto coube papel importante à interrogação de forma permanente de como se costumam e se constroem as redes relacionadas a atores sociais, por vezes até como as mesmas se desfazem, e o significado diante do perfil dos partidos e da administração pública. Pode-se afirmar que são raras as situações em que existe na direção somente lideranças que cuidam só daquele movimento, mas que a tendência encaminha-se ao relacionamento com outros atores sociais e com outros tipos de reivindicações. Assim não se isolam nem as demandas nem os movimentos. Outros contextos em que as redes se salientaram de forma peculiar e acionadas para ampliar perspectivas por ocasião dos projetos das emendas populares à Constituição, por vezes em momento eleitoral, para a emergência de entidades generalizadoras e ultimamente

nas múltiplas articulações em torno do projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular.

A postura retórica de relativizar um relacionamento que em outro momento havia sido considerado de valor estratégico leva a inferir que o modelo descentralizador e participativo levado a efeito pelo Partido dos Trabalhadores fica a meio caminho dos propósitos originais. Ao mesmo é assim percebido pelos membros do movimento que requerem muito mais do que a inversão de prioridades conseguiu visualizar na prática política. Nesta trajetória do relacionamento fica descortinada uma visão instrumental das lideranças populares em face da organização partidária. E não por último, o propósito de promover a participação popular através das políticas sociais para o ordenamento da cidade constitui-se tarefa com uma fluência de um conjunto muito maior de fatores do que o imaginário petista poderia supor.

7. BIBLIOGRAFIA

- AMMANN, Safira B. *Movimento popular de Bairro*. São Paulo: Cortez, 1991.
- AZEVEDO, Sérgio & PRATES, A.A.P. Planejamento participativo, movimento social e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. Vértice/Anpocs, nº , 1991.
- BAQUERO, Marcello (org). *Cultura política e democracia*. Porto Alegre: Universidade UFRGS, 1994.
- BARREIRA, Irllys A.F. *O reverso das vitrines*. Rio de Janeiro : Rio Fundo, 1992.
- BITTAR, Jorge(org). *O modo petista de governar*. São Paulo: Cadernos Teoria & Debate, 1992.
- BOCCHI, Carmen P. & CAMARGO, Ivani.V. Os movimentos sociais por moradia durante o primeiro ano da gestão do PT na prefeitura de São Paulo. Relatório de Pesquisa, USP, 1990 (mimeo).
- CARDOSO, F.H. Desenvolvimento associado-dependente e a teoria democrática, in STEPAN, A. (org) - *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988a.
- CARDOSO, Ruth - Os movimentos populares no contexto da consolidação da democracia. In REIS, F.W. & O'DONNELL, G. (org). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Vértice, 1988b.
- _____ (coord). *Movimentos sociais: a busca de novos horizontes interpretativos*. Relatório CEBRAP, São Paulo, jul/1989.
- CARVALHO, Maria do C.A. & ALMEIDA, Paulo P. Pequena história dos movimentos populares. *Rev. Cultura Vozes*, vol. 85, dez/91.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CERRONI, Humberto. *Teoria do partido político*. São Paulo, Livraria Ed. Ciências Humanas, 1982.
- CHAUÍ, Marilena. PT "leve e suave"? In SADER, Emir (org). *E agora PT? Caráter e identidade*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- COELHO, Simone C.T. *O Estado e os movimentos pró-moradia: a construção de uma relação democrática*. Dissertação (Mestrado em C.Política), FFLCH, USP, 1992.
- CRUZ, Rafael de la. Os novos movimentos sociais: encontros e desencontros com a democracia. In SCHERER-WAREN, I. & KRISCHKE, P.(org). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo, Brasiliense, 1987.
- DOIMO, Ana M. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará, 1995.
- DRAIBE, Sonia Mirian. *As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas*. Brasília: IPAN-IPEA, v. IV, 1990.

- FANTIN, Maristela. *A prática educacional no movimento de saúde da zona leste da cidade de São Paulo: experiência de dois conselhos populares*. Dissertação (Mestrado Serviço Social), PUC, São Paulo, 1988.
- FERNANDES, Florestan - Os conselhos populares e o PT. *Folha de São Paulo*, 25.04.1989, p. 3.
- GADOTTI, Moacir & PEREIRA, O. *Prá que PT*. Origem, projeto e consolidação do PT. São Paulo: Cortez, 1989.
- GOHN, Maria da G. Luta por moradia popular em São Paulo: movimento de moradia 1975-1985. *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS, 1988.
- _____. *Movimentos sociais e lutas pela moradia*. São Paulo: Loyola, 1991.
- KECK, Margaret. *PT : a lógica da diferença*. São Paulo: Ed. Ática, 1991.
- KOWARICK, Lúcio & SINGER, André..A experiência do PT na prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos*, Cebrap, n.35, mar/93.
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais e Estado: efeitos político-institucionais da ação coletiva, in *VVAA - Demandas populares, políticas públicas e saúde*. Petrópolis: Vozes, 1989
- _____. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1990.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola, 1989.
- LÖWY, Michael A escola de Frankfurt e a modernidade: Benjamim e Habermas. *Novos Estudos*, Cebrap, nº 32, mar/92.
- MELUCCI, Aberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, Cedec/Marco Zero, nº 17, jun/89.
- NASCIMENTO, E.P.& BARREIRA, I.A.(org). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- O'DONNEL, Guilherme. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, Cebrap, nº 31, 1991.
- OFFE, Claus. Capitalismo avançado e o Welfare State. In CARDOSO, F.H. & MARTINS, Carlos E.(org). *Política e sociedade*. São Paulo: Cia Ed. Nacional, 1979.
- _____. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistemas, 1988.
- PATARRA, Ivo. *O governo de Luíza Erundina*. São Paulo: Geração Editorial, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia da Letras, 1989.
- RUSCHEINSKY, Aloísio. Identidade e Movimento social. *Cadernos CEDOPE*, São Leopoldo/RS, Nº III-9, 1992.
- _____. Representação política e educação. *Ambiente e Educação*. Mestrado de Educação Ambiental/FURG, nº 1, 1995.

- _____. *Movimento de Moradia e Partido dos Trabalhadores*. Tese (Doutorado em sociologia) FFCLH, USP, São Paulo, 1996a.
- _____. Movimentos sociais e participação institucional no contexto da década de 70. *Cadernos do ISP*, UFPel, nº 9, 1996b.
- _____. Educação: movimento social e cultura política. *Cadernos de Educação*. UFPel, n. 8, jun/97.
- _____. Esquerda e política da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Anpocs, n. 34, jun/97.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SADER, Emir (org). *E agora, PT? Caráter e identidade*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- SANTOS Jr, Raimundo B. (org). *Movimentos sociais nos anos 90: confronto e reencontro entre sociedade civil e Estado*. Teresina, CEPAC, 1993.
- SCHERER-WAREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.
- SCHERER-WAREN, I. & KRISCHKE, P.(org). *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SILVA, Maria Ozanira S. *Política habitacional brasileira: verso e reverso*. São Paulo: Cortez, 1989.
- SIMÕES, Júlio A. *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*. São Paulo: Anpocs/Marco Zero, 1992.
- TOURAINE, Alain. *Cartas a uma jovem socióloga*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976a.
- _____. (org). *Mouvements sociaux d'aujourd'hui*. Paris: Ouvrières, 1982.
- _____. *Palavra e sangue*. Política e sociedade na América Latina. Campinas: Unicamp/Traj.Cultural, 1989.
- VIGEVANI, Tullo. Movimentos sociais na transição brasileira : a dificuldade de elaboração do projeto. *Lua Nova*, Cedec, nº 17, jan. 1989.
- WANDERLEY, Luis Eduardo. Participação popular. Poder local e conselhos. *São Paulo Em Perspectiva*, nº 5 (2), 1991.
- WEFFORT, Francisco. Por que democracia? In STEPAN, Alfred (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. (org). *PT : um projeto para o Brasil*. São Paulo: Brasiliense,