

# 1

## Introdução

Década de 1980, ambiente de profunda ressignificação cultural e política do país, esgotamento do regime militar e imersão das classes trabalhadoras numa grande crise inflacionária que lhes derruba ainda mais as condições de vida. Ao longo deste período, o processo de redemocratização da sociedade civil e do Estado conta não somente com o expressivo fortalecimento do movimento sindical, mas também com movimentos comunitários e associações de moradores que, em muitas cidades brasileiras, levantam a bandeira da participação popular nas decisões do Estado. A Constituição de 1988 será marcada por estes gestos, entrando para a história como “Constituição Cidadã”. Numa cidade em particular, porém, a promessa de abertura do poder municipal à participação comunitária é ponto obrigatório na plataforma de todos candidatos à prefeitura, pelo menos desde o pleito eleitoral de 1985. Esta cidade é Porto Alegre.

Contando com uma tradição associativa nos bairros de longa data – consolidada com a ação do trabalhismo na década de 1950 – , é notável a atuação de militantes e organizações identificados com o campo político da esquerda socialista. A partir da ação de um grupo dirigente de lideranças comunitárias, além da ocorrência de algumas experiências recentes de participação popular em administrações municipais, foi se formando um movimento comunitário articulado e reivindicante de participação.

A gestão municipal de Alceu Collares (1986-1988), do Partido Democrático Trabalhista, começa chamando os movimentos sociais a participarem das políticas públicas. Ao longo do primeiro ano são discutidos mecanismos de participação com lideranças comunitárias, que, desconfiadas, viam no interesse do governo uma estratégia de cooptação das classes subalternas e de sua capacidade organizativa, conforme o que ocorria em épocas eleitorais.

No fim, não tendo chamado os movimentos à participação nas ações da prefeitura, o governo termina seu mandato sem que os propagandeados conselhos participativos tenham sido implementados, ao que Collares justifica com a negativa da Câmara de Vereadores, contrária ao projeto por requebrar a quebra ou a justaposição de seus canais políticos nos bairros.

Participando ativamente das eleições municipais, após os desgastes e frustrações gerados na administração do PDT, o movimento comunitário porto-alegrense ajuda a eleger, em 1988, o candidato da coligação Frente Popular (formada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Comunista Brasileiro), Olívio Dutra. Na campanha vitoriosa, o maior destaque é a defesa dos Conselhos Populares, órgãos comunitários que discutiriam e definiriam, no seu conjunto, a ação do Executivo municipal na cidade quanto aos investimentos nos bairros e regiões, incluindo o orçamento público. Por sinal, uma proposta em total sintonia com os anseios do movimento comunitário porto-alegrense.

As questões apresentadas nesta dissertação dizem respeito ao caminho percorrido por esta reivindicação de participação do movimento comunitário na gestão da cidade, tomando o período que vai desde o final dos anos setenta até o término da primeira gestão da Frente Popular em 1992.

O termo participacionismo será aqui utilizado na tentativa de contemplar uma pluralidade de aspirações democráticas da década de oitenta – instigadas em meio à Abertura e ao Diretas Já, mas inconformadas com os resultados da Nova República – , que visam alcançar uma democracia acessível e palpável para o cidadão comum através de sua participação direta na regulação de espaços como o do local de trabalho e o da moradia. Mais do que algum aprofundamento ou superação da “democracia formal” ou representativa, que até então tinha dado pequenas mostras de existência no cenário brasileiro, o participacionismo pode ser entendido enquanto um conjunto de reivindicações e posturas saídas do cotidiano dos trabalhadores urbanos e de suas organizações políticas, ao mesmo tempo estimulada pela restituição de canais institucionais de negociação e projetada para além destes.

O Orçamento Participativo, desenvolvido a partir do primeiro ano de mandato da Frente Popular, consegue consagrar um modelo de democracia participativa e poder local. Aquilo que o torna um modelo, para além dos sucessos de engenharia institucional e negociação política, será aqui visto junto ao discurso que o dissemina e cultiva. Desse modo, fatores expressivos da nova gestão municipal, como sua posição discursiva – por onde os sujeitos do poder público (se) falam – , e suas memórias e horizontes políticos mobilizados – a realidade (em) que estes sujeitos (se) compreendem – nos ajudarão a perceber de que forma aquilo que começa como um projeto de partilha do poder municipal, de retirada de algumas prerrogativas políticas ao Executivo municipal, chega ao fim como um mecanismo consultivo e de compartilhamento da

elaboração destas prerrogativas de decisão sobre investimentos em obras e serviços.

Em função do Orçamento Participativo, o próprio movimento comunitário é levado a se encontrar no papel de co-partícipe das discussões orçamentárias. Os que mais intensamente reivindicam o participacionismo, as forças dirigentes do movimento comunitário, agora assumem (enquanto horizonte e agenda) contingências e necessidades próprias à administração pública. Daí nossa tese, a de que, a partir das transformações políticas e discursivas do participacionismo, o núcleo dirigente do movimento comunitário porto-alegrense não teve sua hegemonia abalada, mas sim reforçada sob outra forma, a de uma participação popular gerida a partir do poder público municipal, com o auxílio de um novo movimento comunitário.

Julgamos que tal transformação só foi possível pelo fato de, na implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, uma determinada memória político-discursiva ter sido mobilizada e posta para trabalhar junto aos sujeitos participantes. Memória esta que, projetando cenas do passado, do presente e do futuro, auxiliaram a funda(menta)ção de novos poderes em Porto Alegre. Com esta percepção analítica, juntamente ao relato das experiências e modos de subjetivação do participacionismo e de suas bandeiras ao longo do período em questão<sup>1</sup>, pretendemos compreender como o exercício da hegemonia é marcado por acontecimentos que refazem a ligação entre as palavras e as coisas, nutrindo-se de desejos históricos e pondo à prova velhas lealdades. Objetivando aquilo que era subjetivo.

Haverá então de se buscar e delimitar estes acontecimentos, de costurar seu tecido de compreensão, e assim apreender as mais significativas transformações dos sentidos e dos sujeitos históricos envolvidos na conformação do Orçamento Participativo (doravante OP).

\* \* \*

A bibliografia existente sobre esta experiência em Porto Alegre – a maior parte dela situada no campo da ciência política – apresenta algumas regularidades explicativas marcantes. Por exemplo, um fator central na

---

1 Modos de subjetivação serão entendidos enquanto formas de produção de uma instância e de uma capacidade de enunciação que não eram identificáveis num campo de experiência dado, cuja identificação caminha a par com uma reconfiguração do campo de experiência. Cf. Jacques Rancière, *O Desentendimento*. São Paulo: Editora 34, 1996: 47-48. Entendemos ser uma outra possibilidade de leitura do processo de formação das classes e sujeitos sociais, passagem do *em-si* ao *para-si*.

apreensão diacrônica do OP, do seu desenvolvimento ao longo dessa primeira gestão, é que ele só teria ganhado credibilidade a partir do momento em que a prefeitura conseguiu realizar algumas das obras definidas nos seus fóruns. Assim, autores como Silva (2001), Abers (2000) e Fedozzi (2000), sugerem que o destino da luta participacionista em Porto Alegre estava agora condicionado à capacidade da prefeitura em oferecer respostas concretas. Então a participação aparece de duas maneiras: primeiramente, a partir dos resultados em obras e serviços definidos em meio ao OP e implementados pela administração municipal; e, em segundo lugar, a partir de uma ampliação do público participante para além daqueles “comprometidos ideologicamente com o processo” (Silva, 2001: 40). Nesta leitura, o desenvolvimento da experiência é então entendido enquanto a capacitação da prefeitura para responder às demandas do OP e assim atrair um número maior de participantes.

Ainda que sob esta perspectiva – que julgamos limitada por maximizar o experimento e sua novidade, em prejuízo da apreensão dos sujeitos e suas lutas históricas<sup>2</sup> –, ficamos sem saber quais são os efeitos deste direcionamento para o atendimento “pontual” dos participantes “não-comprometidos ideologicamente”. E ainda quem seriam estes. Seriam parte da população das vilas (favelas), consideravelmente mobilizada e atuante, ou uma outra parcela que não acompanhou o processo de luta participacionista por dentro e manteve o horizonte das trocas clientelísticas? Ambos tinham interesses imediatos, não sendo a demanda em obras e serviços argumento suficiente para caracterizá-los – além de passar muito rápido pelo que chama de comprometimento ideológico com o processo participativo, fruto de toda uma década de militâncias e construção de articulações políticas na cidade. Estas conseqüências qualitativas na política e no discurso sobre a participação popular em Porto Alegre devem ser estudadas com maior cuidado, de forma não linear, sob o risco de superestimar a fala institucional e tagarela do projeto consolidado, naturalizando seu percurso e seus caminhanes.

No mínimo, ao colar a capacidade de mobilização popular pela participação na capacidade do governo em atender demandas, há uma junção de subjetividades e destinos num único agente, a prefeitura. Nossa tese nos obriga a apresentar uma chave de compreensão para além do simples esquecimento daqueles segmentos (e projetos) que não se tornaram governo (e

---

2 Ou seja, que se detém mais no produto que na produção, e, no máximo, toma a produção como resultado de um choque entre idéias.

ações administrativas); queremos discutir como, afinal, o próprio exercício da hegemonia neste outro patamar, desde o aparelho municipal de dominação, parece dar-se através de um enquadramento do movimento comunitário no universo de possibilidades da prefeitura.

Voltando à bibliografia, Luciano Fedozzi – que também compartilha desta visão de desenvolvimento objetivo/pragmático do OP – nos relata e analisa, no mais completo trabalho já publicado sobre o assunto, as transformações políticas e estruturais da administração municipal feitas para potencializar o atendimento das demandas do OP. Segundo o sociólogo, teria se dado um “amadurecimento da política de participação”, em prol de “formas realistas”, mais viáveis para ela (Fedozzi, 2000: 80). Com a Reforma Administrativa de 1990, teria se dado a transição de um planejamento normativo para um planejamento estratégico, visando não mais o acúmulo de forças por meio de um governo para os trabalhadores (posição tática antes majoritária no PT) mas uma disputa pela hegemonia política em toda a sociedade porto-alegrense (Fedozzi, 2000: 91, já renunciado por Gadotti e Pereira, 1989). A busca de governabilidade e de universalidade nas ações serão, a partir daí, preceitos norteadores da ação da prefeitura:

Os quinze meses de convívio com uma realidade inédita parecem ter produzido um amadurecimento dos dirigentes da AP [Administração Popular] que tornou plenamente consciente os prejuízos causados, até então, pela ausência de um projeto global e realista nos rumos do Executivo Municipal. Além disso, a prática cotidiana do exercício governamental proporcionou acúmulo de conhecimentos e de aprendizagem sobre o funcionamento da administração (Fedozzi, 2000: 92).

Esta noção de aprendizado a partir da nova posição ocupada pela direção do movimento comunitário (no executivo municipal) é estendida também para a sua base, que por seu lado teria aprendido a superar uma postura meramente reivindicativa, supostamente reprodutora de uma concepção de Estado provedor (Baierle, 1992).

É então neste espírito que o lema da discussão do OP em 1992 é “nada se consegue de mão beijada”. Gramaticalmente, esta é uma frase sem sujeito definido. Investigando-a historicamente, porém, não será muito difícil descobrir o(s) sujeito(s) nela projetado(s), que espera(m) as coisas de “mão beijada”. Seria um enunciado endereçado ao movimento comunitário reivindicativo, onde o principal partido da prefeitura fez história? Seria endereçado à própria prefeitura, numa atitude de reconhecimento das dificuldades e limitações para tirar do papel

as metas iniciais? Esta é uma marca histórica e discursiva a ser interrogada por esta dissertação, mais especificamente no capítulo III, que analisará o discurso de promoção do OP.

Ainda dentro da literatura acadêmica, mas com uma perspectiva distinta (e mais distanciada), D'Ávila Filho ressalta a importância do OP enquanto meio para “revitalizar a legitimidade governamental, recompor sua liderança e capacidade administrativa” (2000: 21). Para tal, porém, o OP não prescindiria de práticas clientelísticas, indo na contramão do que a maioria dos autores defende – como, por exemplo, Baierle e Fedozzi, que compreendem o OP enquanto uma alternativa ao que seria uma prática tradicional e pré-moderna da política local brasileira, o clientelismo, apropriação patrimonialista ou particular de recursos públicos.

D'Ávila Filho complexifica o conceito de clientelismo, encarando o OP enquanto um arranjo estatal que ajuda a prefeitura a penetrar no tecido social, formando aí uma rede de apoio mútuo – a partir de suas palavras, enquanto sujeito informante do processo, e também de uma identificação governo-movimento comunitário. O OP não reproduziria um clientelismo tradicional, herdeiro das velhas imagens do voto de cabresto, praticamente inviável nos espaços urbanos contemporâneos. Seria promotor de um novo tipo de clientelismo, redutor de externalidades negativas ao processo político<sup>3</sup>, uma alternativa popular nova e legítima para a obtenção de benefícios – em troca do incremento do capital político e social do poder público, que assim reforçaria sua governança (D'Ávila Filho, 2000: 37).

Mas quanto à construção desta identidade governo-movimento, tão recorrente no discurso da prefeitura, como ela se dá? Com base em que elementos de memória e em que práticas políticas e discursivas esta identidade é construída?

Para tentar responder a estas questões, será fundamental a análise da subjetivação do movimento, que incide sobre a subjetivação da prefeitura, com suas práticas e horizontes, com sua experiência. Ou seja, quer-se investigar a formação histórica e subjetiva do movimento comunitário porto-alegrense, através das experiências coletivas que estruturam e comunicam sua “base”. Trata-se então de “se pôr na escuta das circulações cotidianas, tomadas no ordinário do sentido” (Pêcheux, 1997: 48, inspirado em Michel de Certeau), por

este espaço conformar aqueles sentidos de participação popular que servirão de base ao interdiscurso governo-movimento, o que significa dizer que as práticas discursivas da prefeitura não se originam de um “plano maquiavélico” (no sentido vulgar, obviamente), mas são herdeiras e mobilizadoras das memórias do movimento comunitário. É preciso então procurar saber o que é e o que diz este segmento.

Rebecca Abers, que pesquisa o público integrante do OP, reconhece diferentes tipos de ativistas sociais, mas parece enquadrá-los numa espécie de natureza psico-biológica:

Algumas pessoas são ativistas natos e lutam por melhorias mesmo quando o governo lhes ignora. Outros podem até ser interessados em suas comunidades e em melhoria de suas condições de vida, mas não estão dispostos a todo o longo, tortuoso e freqüentemente frustrante processo de organização e protesto. Muitos dos participantes no Orçamento se enquadram nessa categoria. Para eles, o Orçamento Participativo lhes ofereceu um contexto em que, pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública. (Abers, citado por Baierle, 1992: 39).

Será a predisposição de alguns em participar de movimentos sociais (mesmo quando o governo lhes ignora) o fator principal que explica as ocupações, a constituição de associações comunitárias, as mobilizações,...? Nesta dissertação queremos desfazer algumas evidências, interrogando-as em sua historicidade e discursividade, nas suas conseqüências políticas e nos seus efeitos de sentido. De que forma é engendrada esta participação “fácil” e “frutífera”? Quais as diferenças do OP para com as propostas de participação que vinham sendo, mesmo que de forma difusa, gestadas ao longo da década? O que nelas foi alterado (e derrotado)? E de que forma esta operação se deu em meio ao processo de implementação e consolidação do OP, entendendo-se aí não somente as disputas internas e novos posicionamentos do executivo municipal, mas também os do e para o movimento comunitário? E, ainda, de que forma esta transformação é tida como *transparente* ou *evidente* por uma parte considerável da literatura referente ao tema, na medida em que a justifica “tecnicamente” ou sociologicamente?

\* \* \*

Nos permitimos aqui utilizar o conceito de memória de duas formas, numa perspectiva alargada, enquanto processo social dinâmico – “fiel e móvel” nas palavras de Jacques Le Goff (1996: 475) – que alimenta e conforma

---

3 Ou seja, práticas não-institucionais, estranhas às regras instituídas dos processos

identidades, mas também na forma de *interdiscurso*, quadro geral do dizer num espaço e tempo definidos ou *memória do dizer*. A primeira forma incide sobre o capítulo I, quando levantamos indícios da existência de lutas comunitárias e por participação para além dos anos oitenta, seu período clássico. A segunda forma, discursiva, será trabalhada no capítulo II, em nosso esforço de relatar o percurso do participacionismo em Porto Alegre, e no capítulo III, na análise do discurso de duas cartilhas de promoção do OP.

No papel de historiador decidido por uma incursão não-narrativista nos estudos discursivos, preciso reforçar que, para além de um enfoque estrutural, as enunciações serão encaradas enquanto *acontecimentos*, também elas fazendo parte do vasto campo da experiência – não sendo pois uma mera “tradução” deste, ideal e abstrata, sem especificidades e materialidades próprias. Também elas, as linguagens, se transformam<sup>4</sup>.

A discursividade em torno do OP, desta forma, relaciona-se à memória do dizer, ao interdiscurso de sujeitos políticos em Porto Alegre. Estes sujeitos precisam mobilizar suas memórias, suas significações historicamente experimentadas e confrontadas, para nomear aquilo pelo que disputam (enquanto participação popular) e para o qual se investem (enquanto sujeitos legítimos *do* e *para* o movimento comunitário).

Estes sujeitos e modos de subjetivação que pretendemos abordar em suas relações constituintes, serão apresentados sob a inspiração do materialismo histórico de Edward Thompson (1987), para quem a classe não é apenas a sua situação objetiva, mas também o fazer-se cotidiano. Este *fazer-se* se relaciona diretamente não apenas com os hábitos e práticas cotidianas – que, antropologicamente, poderiam se fechar numa circularidade – , mas também com a dialética trabalhada em Marx e Gramsci, pela qual é no terreno ideológico (das “aparências”) que os sujeitos históricos se conscientizam das relações sociais vivenciadas. Ou seja, é neste terreno que eles se tornam sujeitos *para-si* (Gramsci, 2002: 27). Um fazer-se que dialoga com as “lutas de representação” de que nos fala Roger Chartier, mas que, como veremos, não é resultado de choque entre concepções de mundo de distintos grupos sociais, conflitos de classificação e de delimitação (Chartier, 1990), mas modos de subjetivação,

---

políticos.

<sup>4</sup> Fato dificilmente apreensível na concepção lingüística de Quentin Skinner e do contextualismo lingüístico, que privilegia a sincronicidade e circularidade dos atos de fala num determinado vocabulário de época, em detrimento da diacronia e dos aspectos inconscientes mobilizados nas práticas discursivas.



desidentificação e desentendimento. Deste modo trazemos também a contribuição de Jacques Rancière para se pensar a especificidade do político (Rancière, 1996), ao que, juntando duas pontas do problema, apreenderemos o processo de formação de um sujeito histórico-político, enquanto acontecimento ao mesmo tempo da ordem da experiência cotidiana e ideológica.

É ainda com Antonio Gramsci que, no nível “macro” das relações entre sociedade civil e política em Porto Alegre, trabalharemos os conceitos de direção e grupo hegemônico. Espaço duplo da formação de uma liderança (política, moral, ideológica), de constituição de hegemonia a partir de compromissos ético-políticos<sup>5</sup>, é um processo que não seria bem compreendido caso ficasse circunscrito à vida interna do partido em questão, o PT, suas polêmicas ideológicas e programáticas.

(...) a moldura do quadro deverá ser mais ampla e abrangente. Será preciso escrever a história de uma determinada massa de homens que seguiu os iniciadores, sustentou-os com sua confiança, com sua lealdade, com sua disciplina, ou que os criticou “realisticamente”, dispersando-se ou permanecendo passiva diante de algumas iniciativas. (...) será necessário levar em conta o grupo social do qual o partido é expressão e a parte mais avançada (Gramsci, 2002: 87).

A partir das experiências do movimento comunitário porto-alegrense e sua direção, da formação de sua subjetividade nos anos oitenta, indo para além de sua consciência histórica, articulando os conceitos de memória e discurso, pretende-se analisar os efeitos de sentido e o processo histórico de conformação do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Desta forma queremos utilizar e atualizar três conceitos – que estarão interpelando nosso objeto ao longo da dissertação – , *memória, experiência e discurso*.

\* \* \*

Por fim, fechando esta introdução, reforçamos nosso entendimento de que apresentando o acontecimento e desenvolvimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre através de uma narrativa linear, não dando a importância suficiente aos conflitos políticos que nele se fizeram presentes, grande parte da literatura política e acadêmica sobre este mecanismo de participação comunitária deixa de captar elementos fundamentais.

---

5 No caso, hegemonia no movimento comunitário, com compromissos aí instaurados na década de oitenta, no confronto direto contra o Estado e, posteriormente, transpostos em função da nova posição administrativa deste núcleo dirigente, transformados em prol da (re)atualização desta hegemonia.

A partir da discursividade do Orçamento Participativo, das mudanças empreendidas no funcionamento deste mecanismo de participação comunitária, e dos projetos derrotados ao longo de uma década de formulações e quatro anos de gestão, se buscou aqui construir uma narrativa mais problematizadora para o processo, que superasse as evidências encontradas na literatura sobre o tema. Desta forma, se pretendeu colaborar com a reflexão sobre experiências de democratização oriundas da sociedade civil, encarando-a enquanto espaço político do particular, espaço potencialmente capaz de pensar e atuar para além dos arranjos estatais historicamente desenvolvidos. Estes, por sua função na ordem pública, investem sim na reprodução das relações de produção e poder vigentes<sup>6</sup> e não contemplam a “dupla perspectiva” da ação política transformadora, a promoção de uma diplomacia *tática*, que permite o caminhar na realidade efetiva, sem o abandono de uma política *estratégica* e criativa, voltada à superação de tal realidade – à superação das relações de poder historicamente determinadas (Gramsci, 2002: 33-35).

---

6 O que é uma leitura que vai além das considerações de D’Ávila Filho (op. cit.), para quem “a cidadania não parece ter efeito sobre a estrutura de desigualdades” (p. 64), e “não é próprio dos direitos civis promover tal alteração” (p. 65).