

## 4

### O DISCURSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Apesar da alegada consciência política de esquerda, alguma coisa mais forte – que vem pela história, que não pede licença, que vem pela memória, pelas filiações de sentido constituídos em outros dizeres, em muitas outras vozes, no jogo da língua que vai-se historicizando aqui e ali, indiferentemente, mas marcada pela ideologia e pelas posições relativas ao poder – traz em sua materialidade os efeitos que atingem esses sujeitos apesar de suas vontades. O dizer não é propriedade particular. As palavras não são só nossas. Elas significam pela história e pela língua. O que é dito em outro lugar também significa nas “nossas” palavras. O sujeito diz, pensa que sabe o que diz, mas não tem acesso ou controle sobre o modo pelo qual os sentidos se constituem nele.

(Eni Orlandi, *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*)

Partindo do propósito de instalar Conselhos Populares enquanto órgãos de poder comunitário, o Orçamento Participativo nascia, ainda sem esse nome, como a busca de uma nova relação entre movimentos populares e poder público, e como consagração do processo de organização comunitária que se deu ao longo da década de oitenta, prometendo ainda intensificar tal processo, servindo à soberania popular e uma futura des-necessidade do Estado.

Mas como efetivamente promover esta nova relação? Por que meios e ações comunicar estas duas instâncias, movimento e prefeitura, para o investimento histórico e institucional almejado? Valendo-se de uma estratégia já conhecida a fim de promover comunicação entre distintos segmentos, a prefeitura petista lança cartilhas abordando a questão do orçamento público municipal e convidando cidadãos e movimentos populares a participarem conjuntamente de sua discussão.

Este capítulo tem como objetivo analisar os processos e as estratégias discursivas presentes em duas destas cartilhas – uma de 1989, outra de 1992 (anexos 5 e 6) – , elaboradas sob a forma de histórias em quadrinhos, para promover o Orçamento Participativo. A partir desta análise percorreremos história e linguagem que juntos conformam o acontecimento (histórico e discursivo) deste dispositivo institucional criado em nome da participação popular nos assuntos do Estado.

\* \* \*

Juntamente a esta experiência em Porto Alegre, constitui-se um *cenário discursivo*<sup>1</sup> de apelo à *cidadania*, que tende a silenciar (ou reduzir o barulho incômodo em torno de) o papel do Estado e do mercado no funcionamento da ordem social, contrapondo-se à efervescência associativista da década de oitenta e seu perfil classista, quando o Estado e suas agências são o alvo invariável das mobilizações.

A partir de uma nova posição (histórica e discursiva) que segmentos da esquerda começam a ocupar ao final dos anos 80, passa-se a trabalhar efeitos de sentido tais como o sentimento de responsabilidade social diante da *coisa pública*, exercendo então um papel complementar ao discurso liberal de pragmatismo econômico e intocabilidade do mercado. Se o neoliberalismo mitifica o mercado enquanto promotor do desenvolvimento, há um discurso institucional de esquerda que mitifica a sociedade civil enquanto promotora da justiça social – atuando exatamente na compensação dos resultados do desenvolvimento capitalista sobre a vida das maiorias exploradas economicamente e politicamente excluídas. É quando a questão das parcerias e da cooperação do setor privado com o público entra na pauta das administrações de esquerda, tomando a responsabilidade de todos os setores da sociedade com a “coisa pública” como um fator evidente.

Face à responsabilidade do Estado e da sociedade civil no equacionamento das condições de vida dos setores pauperizados é importante destacar a necessidade de participação de organizações não-governamentais num sistema de parceria e cooperação para a formulação e condução da política de assistência social. (Bittar, 1992: 121)

Desta forma, o cidadão é ao mesmo tempo apresentado como aquele que possui direitos sociais a serem protegidos, e como indivíduo potencialmente voluntário, que reconhece as limitações do Estado para prover a totalidade desses direitos e se coloca à disposição para somar esforços na solução dos problemas sociais – regularmente dissociados de seus elementos estruturantes, políticos e econômicos.

Fabrica-se então uma desideologização do funcionamento do Estado e a responsabilização dos indivíduos perante a busca de soluções dentro da ordem (vista como inquestionável e única possível). Uma demonstração da força deste discurso pode ser dada na duplicidade da performance do atual governo federal no plano das chamadas políticas sociais e na política econômica: acabar com a

---

1 Conforme Indursky, “o cenário discursivo não possui materialidade física e é mobilizado pelo imaginário social do sujeito do discurso”. (Indursky, 1997: 137)

fome fica a cargo da sensibilidade e da colaboração de governos, empresários e cidadãos; aumentar o salário mínimo fica a cargo da ordem da economia, seus índices de crescimento, sua atratibilidade aos mercados internacionais, etc. Os sujeitos econômicos do capital seguem então alçados ao cenário da ordem globalizada, têm lugar cativo no avião do presidente (no poder de Estado), enquanto que os sujeitos políticos do povo devem continuar se conformando às instâncias da participação local voluntária e cidadã, resolvendo os problemas (drásticos, mas consequenciais) da falta de água ou da construção de creches, por exemplo.

Quanto a esta desideologização e despolitização fabricadas, o memorável sociólogo (e militante petista) Florestan Fernandes escrevia aos jornais poucos dias após as eleições municipais de 1988, reclamando abertamente do discurso da cidadania nas recém-terminadas campanhas políticas do PT:

Denunciar o discurso de Maluf ou de Leiva é uma coisa; outra é desmistificar o próprio discurso da cidadania, por trás do qual – ou através do qual – eles supõem uma sociedade civil democrática inexistente. Ora, os cidadãos são poucos, uma minoria de uns 30 por cento; os eleitores compõem uma vasta maioria, de milhões de cidadãos pela metade ou não-cidadãos. (...) Assim, promove-se a reprodução de uma sociedade civil democratizada no tope e brutalizada na base. Ao retrair-se, a esquerda submete-se a esse jogo conformista e se compromete com o que deveria atacar e, a todo custo, destruir. (...) O inimigo (do discurso socialista) não é o demagogo e o falso populista, mas a sociedade civil que necessita deles para sobreviver, renovar-se e se fortalecer. Por sua vez, os processos de agitação e propaganda socialistas não podem circunscrever-se às antinomias com o clientelismo, a fisiologia e o paternalismo (Fernandes, 1990: 146-148, originalmente publicado no jornal *Folha de São Paulo* em 18/11/1988).

Marcando um “retraimento” da esquerda ou uma estratégia de poder, o cenário discursivo de apelo à cidadania segue, pois, se desenvolvendo e interpelando um grande número de falas e programas políticos concernentes à promoção da justiça social.

Sendo este o cenário discursivo no qual o Orçamento Participativo se insere política e discursivamente, interessa-nos aqui analisar precisamente dois marcos expressivos (e discursivos) na implementação deste dispositivo de governo: as cartilhas do primeiro e do último ano da gestão de Olívio Dutra, 1989 e 1992, que serviram para promover o Orçamento Participativo no seu primeiro

passo efetivo e oficial, assim como na sua consolidação enquanto prática administrativa<sup>2</sup>.

Antes, faremos uma apresentação dos principais dispositivos de análise a serem utilizados, oriundos da análise de discurso pecheutiana e pensados sob a especificidade do objeto em questão, na memória do simbólico e no funcionamento do imaginário na semântica das cartilhas. Em seguida, entraremos de fato nas páginas e quadrinhos das duas cartilhas, fazendo com que juntamente à sua leitura sejam apresentadas as formações históricas e discursivas para as quais elas se apresentam enquanto instrumentos, ao mesmo tempo, de disputa e fundação, nos campos do *já estabilizado* e do *ainda irrealizado* historicamente. Em se tratando de duas histórias em quadrinhos (o meu *corpus* de análise), será feito o cruzamento de alguns de seus enunciados com interdiscurso político da época. Por fim, será observada a caracterização dos sujeitos, dos sentidos e do discurso fundador trabalhados pela prefeitura através das cartilhas, fazendo-se o cruzamento das duas para daí extrair os desenvolvimentos, as permanências e as rupturas no Orçamento Participativo em sua discursividade.

#### 4.1

##### **A análise de discurso e seus dispositivos**

Para além do contexto dos dizeres presentes nas cartilhas, se quer aqui lidar com sua materialidade simbólica, o processo interdiscursivo no (para o) qual se instauram seus sentidos, aquilo que sem o que os dizeres não podem significar. Para isso escolhi trabalhar com a análise de discurso.

A análise de discurso foi iniciada com Michel Pêcheux na França dos anos 60, e é atualmente cultivada em solo nacional por autores como Eni Orlandi, Bethania Mariani, Freda Indursky, e outros. Em contraposição a outros estilos de análise de discurso (formais-semióticos ou conteudistas-hermenêuticos), a análise pecheutiana compreende uma semântica materialista que requer conjuntamente o estudo dos funcionamentos lingüísticos, ideológicos e imaginários, atravessando assim língua, história e psicanálise; sentido, mundo e sujeito.

Pêcheux articulou então três regiões do saber irmãs no enfrentamento ao subjetivismo moderno: o materialismo histórico, teoria das formações sociais em sua dinâmica própria; a lingüística, teoria dos processos não-subjetivos de

---

2 Não podemos esquecer que 1992 foi ano eleitoral, estando em questão a continuidade ou não do grupo dirigente do poder público municipal.

enunciação; e a teoria do discurso, teoria da determinação histórica dos processos semânticos. E ainda as atravessou e articulou com uma teoria da subjetividade de natureza psicanalítica.

A grande contribuição de Pêcheux – ao menos para a compreensão do funcionamento das ideologias nas práticas sociais de representação –, foi mostrar que não há mascaramento da realidade pela ideologia. Muito pelo contrário, fruto do encontro entre língua e mundo (sistema e dispersão, mesmo e outro), a ideologia é aquilo que faz com que os acontecimentos da vida reclamem por sentido, propiciando ao homem seu investimento no simbólico, prática que ativa memórias para (re)construir a realidade em que o homem (se) compreende. Então a produção simbólica não somente deve ser vista enquanto representação (simulacro *de* e verossímil *a* outras representações), mas precisa ser percebida também na forma de *re-apresentação*. A produção simbólica é, necessariamente, uma experiência ativa para o humano e ativadora do humano.

Mas este investimento ativo do sujeito (em produzir objetos simbólicos), não começa nem termina nele, por mais que ele precise se fazer sujeito de suas enunciações, recalçando, apagando e esquecendo a memória discursiva. Esta memória é o interdiscurso, que propicia sentido àquilo que se diz. É ainda Marx nos dizendo aos ouvidos que os homens fazem a história, mas não a fazem conscientemente. Têm eles de lidar com relações (de classe e de sentido) já estabelecidas, mesmo que dinâmicas e moventes. A história então interpela os homens empíricos em sujeitos sociais, sujeitos estes que para significar suas práticas sociais (de manutenção, resistência ou transformação) têm de lidar com linguagens que não são transparentes nem instrumentais, e sim opacas, historicamente determinadas. Afirma Mariani que

não se trata mais de separar língua(gem), pensamento e realidade, tal como fazem as abordagens idealistas, nas quais se busca o que a linguagem representa (idéias?), refere (coisas? pessoas?) ou comunica (informações? intenções? convenções?). A análise do discurso ressignifica, integra e opera com estes três elementos – linguagem, pensamento e realidade –, fazendo intervir um outro fundamental: a memória do dizer (ou seja, o interdiscurso) (Mariani, 1998: 28).

Assim, enquanto teoria materialista do discurso, a análise do discurso surge, entre outras razões, da necessidade de uma teoria não subjetivista da subjetividade — que compreenderia os sentidos e os sujeitos enquanto evidentes, apagando, respectivamente, as formações discursivas e as ideologias

constituintes, ou seja, a materialidade fundadora dos sentidos e dos sujeitos. Dentro de tais evidências ideológicas

O sujeito se imagina uno, fonte do dizer e senhor de sua língua; do mesmo modo, parece-lhe normal ocupar a posição social em que se encontra. O funcionamento ideológico provoca as ilusões descritas: apaga-se para o sujeito o fato de ele entrar nessas práticas histórico-discursivas já existentes (Mariani, 1998: 25).

Estas práticas enunciativas constituem-se, ao mesmo tempo, de estruturas e acontecimentos, de forma que elas nunca (se) fecham – razão para as metáforas, os tropeços, o non-sense... A enunciação não é jamais um campo (inerte) de registro transparente dos acontecimentos do mundo; ela própria está na ordem dos acontecimentos na forma de processos discursivos, participando do vasto campo da experiência histórica – não sendo uma mera “tradução” desta, ideal e abstrata, sem especificidades e materialidades próprias.

Para significar algo com o discurso, não há como deixar de referir-se a outros discursos, renunciando ao interdiscurso que estrutura os diversos registros de fala, as diversas formações discursivas presentes em uma conjuntura histórica. É precisamente esta relação entre discursos que particulariza aquilo que se diz. “A relação de funcionamento da língua é com o interdiscurso e não com a situação. Isto dá a historicidade do sentido”<sup>3</sup>, que está para além das intenções dos agentes históricos. E é assim que as formas de dizer se transformam, visto que (...) “o discurso representa no interior do funcionamento da língua efeitos da luta ideológica e, inversamente, ele manifesta a existência da materialidade lingüística no interior da ideologia” (Lima, 1990: 22). Logo, seremos sempre surpreendidos (seguiremos assujeitados) pelos mesmos efeitos de sentido se, ao denunciar “artimanhas ideológicas” no discurso do outro dominante, não encarmos os funcionamentos lingüísticos estruturantes das ideologias<sup>4</sup>.

Abro então um parêntesis para uma reflexão própria do historiador. Uma análise histórica, imprescindível em qualquer perspectiva materialista de interpretação da “aventura humana”, por mais profunda e extensa que seja, não

3 Para citar Eduardo Guimarães, “Independência e Morte”, in Orlandi, 1993: 28. O que não significa dizer que a situação do dizer não influa, mas sim, que ela influi de forma imaginada: “Não são as situações sociais empíricas, objetivamente descritíveis que contam, mas as projeções dessas situações, pelas formas imaginárias, nos discursos. Por isso é que não falamos das situações, mas das ‘posições’ dos sujeitos em relação ao que eles dizem” (Orlandi, Guimarães e Tarallo, 1989: 130).

4 Dito ainda de outra forma, “o discurso é o lugar do trabalho da língua e da ideologia” (Orlandi, 2001: 38).

pode, por si, pelos vestígios que mobiliza, dar conta dos fenômenos ideológicos em sua complexidade (que reclamam sentidos aos acontecimentos) – o que por sua vez não nos autoriza a conceber todo o existente histórico como ideológico, já que não se pode conceber que todo o real seja dizível/visível (condição para o ideológico), por mais efetivo que seja –, afirmação esta que, numa única tacada, faz ruir o determinismo histórico (em que o sentido já está universalmente dado de antemão) e o historicismo empirista (em que o sentido é um particular oculto a ser descoberto). Diante e a partir do real, do vivido, o dizível, como o ideológico, constitui-se entre lacunas, vazios, invisíveis, pelos quais os sentidos e os sujeitos se movem e confrontam interpretando, a partir de suas posições históricas. Se falar é sempre *fazer ver* – o que, por sua vez, é sempre um ato “comprometido”, apaixonado, humano – por outro lado, falar jamais será para nós a única forma de experimentar e trabalhar a realidade. Se estamos o tempo todo na iminência de dizer, interpretar e disputar os sentidos, também (por casuísmo ou resistência) estamos sempre na contingência de fechar os olhos, sentir tudo aquilo que nos falta e simplesmente seguir as vozes sem rosto que nos empurram para o abismo dos desejos inominados. Longe de uma concessão ao irracionalismo e algum elogio do *homo-esquizo* (versão contemporânea do romântico *homo-selvagem* de Rousseau), esta me parece ser outra forma de dizer que a língua não comporta a inscrição plena da história e da historicidade, mesmo em sua forma poética. Para o bem da língua e da história, para que os sistemas possam funcionar e para que o mundo não se encerre neles<sup>5</sup>.

Retornando ao ponto. A memória do dizer é imprescindível – já que “só podemos dizer se nos colocamos na perspectiva do dizível” (Orlandi, 1999: 33) – mas ela não é um conjunto estático de lembranças e esquecimentos, um “universo logicamente estabilizado”, o qual foucaultianamente nos condenaria a repetições *ad infinitum*.

É preciso então considerar, ao mesmo tempo, o funcionamento dos pré-construídos e dos acontecimentos discursivos. Citando Denise Maldidier, Collinot e Mazière definem o *pré-construído* como a marca textual em que se “pega” o interdiscurso, a reinscrição sempre dissimulada dos elementos do interdiscurso.

---

5 Este comentário marca também uma (in)certa divergência com a afirmação de Eni Orlandi de que “diante de qualquer objeto simbólico o homem é levado a interpretar, colocando-se diante da questão: o que isto quer dizer?” (Orlandi, 1999: 45). Possível releitura de Aristóteles (da tendência do homem ao saber), penso que tudo aquilo que “possuímos” (de fato, tudo aquilo o que nos constitui) enquanto faculdade (de pensar, de falar, de errar, etc.), não deveria ser posto enquanto finalidade, correndo o risco de encerrar-nos cedo demais.

Concluem então que o pré-construído é o elemento central e “mestre organizador” da constituição do *corpus* discursivo, a partir do qual se tece o fio do discurso que torna possível o trajeto temático e o evento semântico<sup>6</sup>. O pré-construído é, enfim, aquilo que obriga o analista a sair do texto.

O *acontecimento discursivo*, por sua vez, é o “ponto de encontro de uma atualidade e uma memória” (Pêcheux, 1983: 17), remetendo para o acidental, singular, descontínuo e não previsível, mas também para uma necessidade interpretativa que busca integrá-la na memória social (Mariani, 1998: 40).

Esta identificação e integração dos acontecimentos na memória nunca é feita de forma unívoca, inequívoca e cumulativa, por uma grande memória da humanidade que reuniria todos os acontecimentos numa série linear. O que há são redes de memória, que se confrontam na denominação e no próprio reconhecimento dos acontecimentos – e dos irrealizados<sup>7</sup>; redes historicamente vinculadas a formações ideológicas, às diferentes regiões da produção histórico-social. Foi Foucault quem cunhou o conceito de *formação discursiva* para referir-se a estas redes de memória.

No caso em que se puder descrever, entre um certo número de enunciados, semelhante sistema de dispersão, e no caso em que entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma regularidade (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações), diremos, por convenção, que se trata de uma formação discursiva (Foucault, 1969: 43).

Ao que Pêcheux, juntamente a outros analistas do discurso, atualizou, redefinindo as formações discursivas como “aquilo que pode e deve ser dito, articulado sob a forma de uma arenga, de um sermão, de um panfleto, de um programa etc.<sup>8</sup>, a partir de uma posição dada, em uma conjuntura dada” (Haroche, Henry, Pêcheux *apud* Mariani, 1998: 31). Importante salientar que, na análise de discurso, as formações discursivas não existem em si, como *a priori* do discurso, nem por si, auto-suficientes. Uma formação discursiva é sempre trabalho do interdiscurso, e não expressão estabilizada da “visão de mundo” de

6 Collinot e Mazière, 1994: 185-186. Segundo Eni Orlandi, o pré-construído é “o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra”, a forma concreta pela qual o saber discursivo/interdiscurso “retorna”, aparece. Orlandi, 2001, p. 31.

7 “(...) toda língua está necessariamente em relação com o que “não está”, o “não está mais”, o “ainda não está” e o “nunca estará” da percepção imediata: nela se inscreve assim a eficácia omni-histórica da ideologia como tendência incontornável a representar as origens e os fins últimos, o alhures, o além e o invisível”. Pêcheux, 1990: 8.

8 ... e de uma cartilha!

um grupo social (Maingueneau, 1989) ou de um assujeitamento mecânico e invariável.

A noção de ‘formação discursiva’, tomada emprestada de Foucault pela análise de discurso, derivou muitas vezes para a idéia de uma máquina discursiva de assujeitamento dotada de uma estrutura semiótica interna e por isso mesmo voltada à repetição: no limite, esta concepção estrutural da discursividade desembocaria em um apagamento do acontecimento, através de sua absorção em uma sobre-determinação antecipadora (Pêcheux, 1983: 56).

A análise do discurso incorreu neste equívoco, por exemplo, ao divorciar *pré-construído* e *acontecimento discursivo* em análises experimentais influenciadas pela noção do assujeitamento foucaultiano<sup>9</sup>. A contingência e a necessidade do interdiscurso, porém, abre fendas, falhas, desidentificações, que, se por um lado permitem o acontecimento discursivo em toda sua singularidade, por outro favorece a fundação de novas memórias – como no caso do *discurso fundador*, cujo efeito mais eficaz é a produção do familiar, do evidente, do que só pode ser assim (Orlandi, 1993).

De fato, só percebemos as formações discursivas ao identificar – em meio ao interdiscurso em suas conflituosas regiões de sentido – determinadas regularidades no funcionamento discursivo, dirigindo a interpretação das palavras empregadas, que “mudam de sentido segundo as posições daqueles que as empregam. Elas (as palavras) ‘tiram’ seu sentido dessas posições, isto é, em relação às formações ideológicas nas quais essas posições se inscrevem”<sup>10</sup>.

Eis então outra questão central às formações discursivas: elas constituem o espaço, as *posições*, a partir das quais os sujeitos (se) falam, realizando o movimento simbólico em que um indivíduo empírico se faz sujeito – por ocupar uma posição imaginária constituída em meio a determinada formação discursiva. A partir delas, das *posições-sujeito*, entramos num processo de produção de sentidos já instaurado, em que antes de dizer-nos a nós mesmos (a partir de uma determinada posição), já fomos ditos – o que é também uma contribuição da psicanálise lacaniana, que a análise de discurso desenvolve em torno da questão do inconsciente.

9 Como na análise de sintagmas portadores de uma “história lingüística”, onde a memória do dizer remete a um não-acontecimento, não havendo, na prática, relação consistente entre pré-construído e interdiscurso. Cf. Collinot e Mazière, 1994.

10 “as palavras não têm um sentido nelas mesmas, elas derivam seus sentidos das formações discursivas em que se inscrevem”. Orlandi, 1999: 43.

Mas, como já nos referimos acima, a prática discursiva (e interpretativa) está o tempo todo sujeita a falhas e desidentificações em sua ritualidade; as formações discursivas, em meio ao interdiscurso, são forçadas a atualizações negociadas, o que as pode conduzir a rupturas drásticas e ao esquecimento total. Além disso, o trabalho de uma posição-sujeito dentro de sua formação discursiva jamais é automático e sem tensões. O real da história, do inconsciente e da língua, assim como a incidência de outras formações discursivas em meio à prática simbólica do sujeito, afetam seus dizeres abrindo espaços para outros posicionamentos, efetivando o que Orlandi (1999) chama de imprevisibilidade na relação do sujeito com o sentido, da linguagem com o mundo, mesmo que toda formação social, no entanto, tenha formas de controle da interpretação que são historicamente determinadas.

Uma última questão pertinente às formações discursivas: a de suas fronteiras. Domínio “inconsistente”, aberto e instável (Maingueneau, 1989), as formações discursivas necessariamente trabalham o *silêncio*, colocando de lado, excluindo determinados sentidos que as ameaçariam em termos de coerência e unidade. Deste modo aparecem os seus limites, as suas *censuras*, ao colocar em jogo um “outro” proibido, ao não dizer aquilo que bem poderia ser dito mas não o é “pela intervenção das relações de força nas circunstâncias de enunciação” (Orlandi, 1995: 108). O silêncio é, desta forma, aquilo que é preciso não dizer para que o texto se feche e não seja contraditório (idem: 106). E a censura, entendida na forma de silêncio local, visível e exercido por um poder explícito, é o que impede o sujeito (de uma formação discursiva) de ocupar determinadas posições (de outra formação discursiva), e o que restringe o trabalho histórico dos sentidos através de uma *interdição* (de um *não dizer* e um *dizer entre* outras palavras).

Entremos agora mais diretamente na reflexão da especificidade dos dispositivos evocados para a análise de nosso *corpus*.

#### 4.1.1

##### **A Formação Discursiva Participacionista**

Na implementação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, é mobilizada uma memória do dizer que organiza uma região de sentidos, delimitando deste modo o que chamaremos de *Formação Discursiva Participacionista*. Esta, ao longo da década de 1980, parece oferecer regularidades discursivas e subjetividade ao movimento comunitário porto-alegrense e aos partidos de esquerda, numa conjuntura política nacional em que

canais de representação institucional no Estado não somente estão sendo reabertos como, aqui e ali, são tensionados em prol de novas práticas e relações de poder que permitam a participação política direta dos movimentos sociais reivindicativos nas decisões concernentes ao poder público.

O impressionante incremento do associativismo comunitário nas grandes cidades, assim como a organização de comissões de fábrica e de conselhos setoriais participativos nas áreas da saúde e da educação, são experiências históricas para as quais o participacionismo foi se constituindo enquanto discursividade organizadora de sentidos.

Para apresentar esta Formação Discursiva (doravante, FD), vamos citar novamente um trecho do discurso do candidato do PT à prefeitura de Porto Alegre em 1985, Raul Pont, no II Congresso da Uampa:

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

Falando para lideranças comunitárias, a interpretação proposta pela posição-sujeito ocupada por Pont (re)conhece direitos e subjetividade própria aos moradores da cidade, na medida em que por *moradores* deve-se entender *cidadãos*, e mais ainda por se tratarem de moradores com uma *experiência histórica* de articulação e auto-organização na defesa de *seus interesses*. E é por corresponder a uma experiência efetiva (e não uma elucubração eleitoreira qualquer) que, para este governar em conjunto com os Conselhos Populares, sugere-se a imagem de uma forma *concreta* de democratização do poder público.

O que legitima a fala do sujeito inserido nessa FD é justamente esta referência histórico-discursiva a um algo que *já está dado* na cidade, que pode ser visto como um *exemplo* de como ela deveria ser governada, e para o qual é sugerida a transformação em parcela de poder. Nem é ele, Raul Pont, quem está sugerindo este caminho, mas o próprio movimento comunitário. O que a candidatura faz é apenas transpor o que é **uma experiência histórica do movimento** (já dada) para **uma proposta concreta de governo** (ainda irrealizada).

Como vimos no capítulo anterior, a Uampa, desde o seu início, constituiu-se como centro articulador e dirigente do movimento comunitário que vai se formando no confronto com as práticas de submissão dos vileiros aos poderes públicos. O PT, além de estar em maioria numérica dentre os partidos representados na direção da Uampa, é o mais identificado com a bandeira da participação popular no Estado através de conselhos autônomos, colocando-se enquanto enunciador privilegiado da FD Participacionista.

Com sucesso, esta FD vinha apagando outros sentidos para *participação*, como aqueles trabalhados por outra memória do dizer, que chamaremos aqui de *FD Integracionista*. Esta parece predominar em todas as matrizes discursivas envolvidas de uma forma ou de outra no “desenvolvimento de comunidades” (capítulo 1.2).

Na FD Integracionista, a palavra *participação* aparece associada à integração no desenvolvimento, é “entendida como a inclusão entre os beneficiários consumidores dos bens materiais e culturais inerentes ao desenvolvimento modernizador” (Bordenave, 1983: 19), numa perspectiva estrutural, harmonizadora e cooperativista<sup>11</sup>. A FD Participacionista, construída por dentro dos movimentos comunitário e sindical, atualizou o pré-construído *participação* associando-o a *autonomia popular* e à lógica de enfrentamento ao *status quo*.

Fundamental para esse acontecimento discursivo (em torno do sentido de *participação*) foi a memória do dizer da palavra “conselho”, que, parafraseando os conselhos operários soviéticos, os *soviets* das décadas de 1910 e 1920, conseguiu definir novo conteúdo e forma para a participação imaginada.

---

11 Efeitos de sentido que podemos encontrar, por exemplo, nos textos do Movimento de Educação pela Base (MEB), da CEPAL e do Banco Mundial até os anos oitenta. Efeitos de sentido dissonantes de uma matriz discursiva liberal – que aparece, por exemplo, na utilização do termo *contribuintes* pelo discurso de Pont.

O *Conselho Popular* desenvolve-se na FD Participacionista apontando para duas direções: o avanço da organização dos trabalhadores diante dos poderes públicos (autonomia), e a melhoria das condições de vida da população a partir da participação das organizações populares nas esferas de decisão do Estado (democratização política e justiça social). O Conselho Popular funciona como escudo de defesa da autonomia do movimento comunitário durante a gestão de Alceu Collares (1986-1988), do PDT, que busca institucionalizar a participação comunitária nos conselhos setoriais da prefeitura, e lava as mãos quando a Câmara rejeita a proposta. Respondendo às frustrações do movimento comunitário com a gestão do PDT, o programa da Frente Popular (PT e PCB) para as eleições municipais de 1988 é categórico ao defender a não-institucionalização das entidades (dos Conselhos Populares) e sua participação política na gestão<sup>12</sup>. E define a possível conquista da prefeitura como um momento de acúmulo de forças no processo de construção do socialismo, já que “as propostas concretas que (o programa) apresenta, embora feitas para estruturas administrativas existentes dentro da ótica capitalista, têm o sentido político de denunciá-las e modificá-las” (citado por Fedozzi, 2000: 71).

O entendimento de uma FD que estabiliza sentidos e subjetividade a determinados segmentos sociais em luta por participação política não significa, porém, que somente os indivíduos integrantes da esquerda e do movimento comunitário possam falar de dentro desta FD. Vencidas as eleições municipais de 1988 pela Frente Popular, podemos ver outras forças sociais falando desta posição.

É esse movimento que a administração municipal a empossar-se em 1º de janeiro pretende valorizar, pela *criação dos chamados Conselhos Populares, em forma não-institucionalizada*, de vez que tentativa em tal sentido promovida na gestão que finda acabou obstaculizada pelos vereadores. Nada há a obstar a que *tais colegiados* definam prioridades de investimentos, de obras e de melhoramentos, que sejam ouvidos e acatados pelos governantes. Certamente esta será uma *cidade melhor*, se cada decisão do Executivo Municipal for embasada num amplo conhecimento de nossa realidade (Editorial Zero Hora, 19/12/1988<sup>13</sup>).

12 Vimos como, depois, a institucionalização do COP é uma bandeira abraçada pelo movimento comunitário e desestimulada pela própria prefeitura.

13 Abaixo deste trecho do editorial encontramos uma matéria sobre o fim do unipartidarismo na Hungria e o conseqüente avanço da democracia naquele país. A leitura completa desta página 2 funciona então tanto como um alerta para a esquerda que vira poder (de que não poderá governar sozinha e fazer tudo que quiser), quanto um afago aos conservadores de direita (já que o socialismo e os socialistas estão se incorporando à ordem política ocidental).

Aí vemos que não há repetição automática: a entrada do jornal na justificativa e defesa do participacionismo produz estranhamentos, reducionismos e estranhamentos (“os chamados Conselhos Populares”, “os tais”) e efeitos de sentido outros que buscam administrar a polissemia<sup>14</sup> de *participação* (ao definir que os conselhos serão grupos colegiados e quais serão suas atribuições). O fechamento do sentido ao final, em resumo, coloca o participacionismo a ser efetivado pelo Executivo Municipal como um *mecanismo de consulta e reconhecimento da realidade*, onde a subjetividade do movimento comunitário é silenciada, transformada em fornecimento de dados estatísticos para a promoção de uma “cidade melhor”.

A partir de 1989 então, a FD Participacionista passa a falar da posição-prefeitura, de onde há todo um trabalho discursivo que apresenta como *novidade* o Orçamento Participativo e que reivindica para si sua autoria. Este trabalho discursivo aponta para um discurso fundador referente ao Orçamento Participativo (neste primeiro ano chamado de Orçamentação), visto o rigor com que controla a interpretação de seus enunciados – cristalização característica dos discursos fundadores. A visão do Orçamento Participativo é então fortemente institucionalizada, contrastando com a visão autonomista dos Conselhos Populares, que quase desaparece do discurso.

Os enunciados parecem continuar se estruturando e dispersando-se a partir da FD Participacionista, mesmo que outros pontos de deriva<sup>15</sup> sugiram uma rearticulação da memória do dizer. A prefeitura busca justificar o acontecimento do Orçamento Participativo frente a um passado que se quer rejeitar/ultrapassar, confrontando e silenciando-o.

Queremos saber, ao fim deste capítulo, o que propriamente nesse passado é silenciado e derrotado na discursividade participativa da prefeitura.

Esta leitura – de uma rearticulação da memória pelo dizer da prefeitura – também está associada aos enunciados que apontam para um futuro a ser promovido, preenchendo as lacunas de sentido que a todo o momento aparecem no discurso, e movimentando o sentido de pré-construídos, tanto oriundos do dizer do movimento comunitário como do interdiscurso político. Para auxiliar a funda(menta)ção de outros poderes em Porto Alegre (os do Orçamento

14 Deslocamento e ruptura de processos de significação, cf. Orlandi, 2001: 36.

15 “Todo enunciado, toda seqüência de enunciados é, pois, lingüisticamente descritível como uma série (...) de pontos de deriva possíveis, oferecendo lugar a interpretação. É nesse espaço que pretende trabalhar a análise de discurso”, Pêcheux, 1983: 53.

Participativo), outros efeitos de verdade<sup>16</sup> são trabalhados pela posição-sujeito prefeitura participativa, associados à responsabilidade administrativa que evoca, mas sem apagar o compromisso histórico-político pelo qual quer ser caracterizada. É neste ponto que o Orçamento Participativo parece ser chamado a trabalhar enquanto *acontecimento discursivo* na fala do sujeito que quer continuar falando de dentro de sua FD original.

Estes sentidos e sujeitos trabalhados na enunciação da Administração Popular serão aqui apresentados em sua opacidade e equivocidade a partir da análise do processo de constituição discursiva em meio ao interdiscurso/memória do dizer presente nas fronteiras significativas das cartilhas. Estas fronteiras não são aquilo que está fora do discurso, mas o que o compreende, que o forma de fato enquanto unidade. Desta forma poderemos compreender os esquecimentos, silêncios e ressignificações presentes nos quadrinhos.

Apesar das contribuições de Umberto Eco para a leitura da especificidade deste formato das cartilhas, histórias em quadrinhos (Eco, 1993), no aspecto propriamente discursivo ele não nos propõe caminhos. Ao invés de buscar o processo comunicativo entre emissores e receptores, decodificar os códigos compartilhados entre estes pólos, o processo de significação aqui analisado compreende o público interlocutor das cartilhas sendo imaginado no discurso da prefeitura. É o outro presente, construído intradiscursivamente na simulação de um diálogo imaginário ou na apresentação de um *nós* inclusivo. Logo, todo discurso trabalha com imagens, mesmo quando elas não estão desenhadas. No nosso caso, de análise de cartilhas em formato de histórias em quadrinhos, vamos lidar com imagens que ora acrescentam, ora reforçam e ora contradizem os dizeres apresentados, assim como acrescentam, reforçam e contradizem outras imagens apresentadas.

Eco, entendendo que as imagens estariam em desvantagem com relação à palavra escrita (supostamente mais propensa à reflexão e pensamento crítico), acaba se juntando aos apocalípticos que critica<sup>17</sup>. Não há linguagem, pensamento e realidade que possam prescindir de imagens, que, longe de carregarem um reacionarismo insuperável (Idem, p. 363), muitas vezes oferecem mais brechas para interpretações dissonantes do que enunciados mais abstratos e conceituais, pelo seu potencial simbólico.

---

16 Localmente produzidos, segundo Foucault (1969).

17 Em particular, a crítica ao neo-hegelianismo elitista da Escola de Frankfurt é estupenda. *Op. cit.*, p. 17.

Por estas observações, apenas elementos isolados da semiologia proposta por Eco serão observados, inseridos na reflexão e nos procedimentos pertinentes à análise de discurso que até aqui temos tentado apresentar.

## 4.2

### A análise discursiva das cartilhas do OP

Analisados em sua especificidade e equivocidade frente à memória discursiva que os sustenta, entraremos nos elementos verbais e não-verbais constituintes das duas cartilhas elencadas. Assim, estaremos atentos para o ritual discursivo-ideológico do participacionismo, tanto naquilo em que ele se reafirma quanto no que tropeça e falha, no que repete a importância do povo participar das decisões do Estado e no que “inova”, para negociar com outros sentidos do cenário discursivo ou para aí contradizer-se.

#### 4.2.1

##### A 1ª cartilha, de 1989

De formato convidativo, parecido com o das histórias em quadrinhos da *Mônica*, ainda que em preto e branco, a cartilha tem na capa a imagem de uma passeata que vem na direção do leitor, além da dupla reiteração do aspecto de novidade do que ali está sendo proposto (“conquista”, “pela primeira vez”). Rompendo com o personalismo que tanto caracteriza a política local (e não apenas), quem assina a apresentação da cartilha é a *Administração Popular*, marcando aí sua autoria e responsabilidade pelos enunciados presentes.

Nas dez páginas do texto a posição-sujeito *Administração Popular* vai-se constituindo no interior da FD Participativa. Esta é uma ação discursiva controlada com mão de ferro, com o mínimo de espaço para polissemias<sup>18</sup>, configurando um discurso autoritário (Orlandi, 1993). A presença constante de marcas textuais de modalização didático-autoritária, nas formas do *é sempre assim/tem que fazer isso/são dessa forma/se chama assim/acaba sendo assim/é necessário isso/é preciso isso/precisa ser assim* – que, juntas, aparecem mais de trinta vezes em apenas dez páginas – , constróem um efeito de literalidade e veracidade para aquilo que está sendo dito.

Estas marcas também indicam a predominância de planos não-embreados na enunciação da cartilha, construindo a impressão de universos

---

18 Até mesmo o *uma conquista* do título, associado à *Orçamentação* e às *comunidades organizadas* em marcha, no que é posto entre aspas parece estar sendo contido, amarrado, e como que querendo escapar de uma primeira leitura. Ao final da cartilha até poderemos perguntar: o que mesmo foi conquistado?

autônomos de significação, que “apresentam-se como se estivessem desligados de sua situação de enunciação, sem relação com ela” (Maingueneau, 2002: 114). Como nos explica o autor, nestes planos o enunciado é considerado sempre verdadeiro, em todas as situações de enunciação e para qualquer enunciador, apoiando-se no cotexto e no conhecimento enciclopédico do interlocutor. É o oposto, por exemplo, do que predomina nos enunciados dialógicos do cotidiano, onde há constantes referências às pessoas, tempos e espaços da situação de enunciação, até como estratégia de condução da interpretação dos sentidos propostos.

No lugar das metáforas e polissemias, tão comuns no universo do discurso da política, a cartilha traz muitas paráfrases: além daquelas usadas para fazer ver que o exercício da orçamentação do município é semelhante à contabilização dos gastos de uma família comum, há um deslizamento de sentidos onde o sujeito abertamente define seu “compromisso” e indica uma ação institucional *pela qual* ele se realizaria, pela qual a palavra da prefeitura pode ser colocada à prova, como podemos ver nas seqüências 1-3.

1	a construção de uma cidade melhor	... <b>passa pela</b> organização e construção da soberania popular
2	O COMPROMISSO DA ADMINISTRAÇÃO POPULAR	... <b>É COM A SOBERANIA POPULAR E COM A SOBERANIA DA COMUNIDADE</b>
3	ESSE COMPROMISSO	... <b>PASSA PELA</b> ELABORAÇÃO DE UM ORÇAMENTO PROGRAMA GERAL PARA O PRÓXIMO ANO.

Este *compromisso com a soberania popular/da comunidade*, que busca legitimar a fala deste novo sujeito (Administração Popular) dentro da FD Participacionista – a partir da memória da auto-organização comunitária e da autonomia do movimento diante dos aparelhos do Estado, efeitos de sentido resgatados pelo novo sintagma *soberania popular* –, remete a um compromisso direto com as comunidades organizadas de Porto Alegre, sujeitos não só reconhecidos (nomeados) no discurso, como também destinatários (histórica e imaginariamente) dele. Mas efeitos de sentido até então estranhos ao participacionismo, como o de ser preciso aumentar a receita do município, caem como que de paraquedas no dizer da cartilha, como ocorre nesta seqüência:

4	(Nós) Junto com as COMUNIDADES ORGANIZADAS	... <b>vamos buscar</b> METODOLOGIAS E ALTERNATIVAS para o <i>Aumento de Receitas</i>
---	--	---

Lembramos que a Câmara de Vereadores, em dezembro de 1988 – exatamente no final do mandato do prefeito eleito em 1985 e dos vereadores

eleitos em 1982<sup>19</sup> – aprova um aumento ao funcionalismo municipal que compromete 98% do orçamento da cidade. O PDT segue formando a maior bancada na Câmara, onde o orçamento proposto pelo executivo (com ou sem participação popular) precisa ser aprovado (com ou com as emendas), dificultando uma postura de confronto aberto entre os poderes; por outro lado, a Constituição de 1988 aumenta – de 11% para 18% – a transferência orçamentária da união aos municípios, o que propicia certo alívio à receita orçamentária. Este problema que será resolvido com êxito pela prefeitura ao passar dos anos, visto que a receita, de R\$ 76,4 milhões, em 1989, passa para R\$ 160,7 milhões em 1995 (Soares e Gondim, 2002: 68).

Voltando ao discurso da 1ª cartilha, quando o sintagma *soberania popular/da comunidade* é associado a *cidade melhor* (seqüência 1), o efeito de sentido dos dois fica posto num horizonte de expectativas, num longo e invisível caminho pela frente (pelo qual *se passa*) onde um justifica genericamente o outro. Ambos, *cidade melhor* e *soberania popular*, aparecem abstratamente enquanto objetos de *organização e construção*<sup>20</sup>, verbos (organizar, construir) substantivados que jogam para um processo sem sujeitos, funcionando distintamente do “cidade melhor” do editorial do Zero Hora (p. 111), onde esta é resultado direto de uma gestão que baseie suas decisões num amplo conhecimento da realidade do município – ou seja, de uma gestão eficiente.

No editorial não há, porém, menção alguma a soberania popular ou autonomia dos movimentos comunitários ou a sua experiência histórica – elementos sempre ressaltados na enunciação da Frente Popular e/ou da prefeitura participacionista. Estes, como vimos, são objetos de estranhamento no enunciado do *Zero Hora* (“tais colegiados”), que silencia a subjetividade do movimento comunitário. Mesmo assim, vemos aí uma incidência do interdiscurso/memória do dizer nesta presença de *cidade melhor*, na forma de um pré-construído, negociando uma significação harmônica para *soberania popular*. A prefeitura não pode abster-se da promoção (eficiente) de uma cidade melhor, mas *precisa* fazer com que, no cotexto, tal ação apareça associada ao propósito (maior, mais enunciado) da construção da soberania popular.

---

19 Fruto do período de discussões e ajuste dos tempos de mandato nos anos 80, o que possibilitou estes seis anos de gestão das Câmaras Municipais, e os cinco anos de governo do presidente Sarney.

20 Ou acúmulo de força, segundo a formulação do programa de campanha.

Esta, quando substituída por *comunidade organizada e participação dos cidadãos* (seq. 5 e 6), sai do horizonte de expectativas e da sua (auto)construção para ser posta a trabalhar de forma distinta, como algo já estabelecido, na forma de um campo/força exterior chamado a colaborar com o enunciador, de forma engajada e objetiva – como se fosse a sua vez de demonstrar compromissos com este:

5	o <i>engajamento da comunidade organizada</i> (na elaboração do Orçamento-Programa do Município)	... <i>é</i> uma experiência inovadora <i>desta administração</i> ... <i>visa</i> atender <i>mais um compromisso assumido pela Frente Popular</i> ... <i>é</i> um passo fundamental no processo de atuação de cada comunidade, associação, entidade de classe e sindicato, através de suas representações, na <i>viabilização de uma gestão democrática popular</i> com os portoalegrenses.
6	a <i>participação</i> dos cidadãos (neste processo)	... <i>dá</i> forças e poder para inverter a forma de arrecadação de recursos taxando de forma progressiva àqueles que, com seus negócios com a cidade mais se beneficiaram.

Este engajamento da posição-sujeito do outro com o qual se está (histórica e imaginariamente) dialogando, aparece como mérito da própria Administração Popular e gesto que não só a viabiliza como (lhe) dá “forças e poder”. Podemos afirmar então que, fora desse já estabelecido e daquele horizonte de expectativas, fora disso que já existe de comunidades organizadas e objetivamente engajadas e daquilo que promete resultar numa cidade melhor e soberanamente organizada, o sintagma *soberania popular não funciona*, ou, pelo menos, não é posto para trabalhar significando autonomia, democracia política e justiça social. Assim sendo, a posição-sujeito Administração Popular não se pronuncia nem sobre o processo de organização comunitário-popular – que vinha se constituindo, por exemplo, através dos Conselhos Populares, carro-chefe da campanha e do movimento comunitário participacionistas –, nem sobre os novos poderes (*conquistados*) que estariam sendo legitimados na gestão participacionista. E, neste espaço de interpretação em que o sintagma *soberania popular não funciona*, seu efeito de sentido acaba conformado com a direção apontada pelo discurso do *Zero Hora*, de exclusão da subjetividade e dos sentidos produzidos em meio ao movimento comunitário. Se este estranha e reduz esta subjetividade, aquele a reconhece tão-somente num passado estabilizado e num futuro abstrato, calando sobre a organização dos Conselhos

Populares no presente imediato. Silêncio este comentado por Florestan Fernandes com relação ao conjunto das prefeituras petistas:

Na verdade, o que se poderia criticar é o eclipse da promessa dos conselhos populares, que não obtiveram, até agora, condições econômicas, administrativas e políticas de serem praticados em escala municipal (Fernandes, 1990: 122, publicado originalmente como artigo na *Folha de São Paulo* em 14/08/1989).

Outra leitura feita é a dos dois quadrinhos em que o personagem (um cidadão comum, chefe de família) levanta cartazes (p. 7 e 10 da cartilha). Servindo de “simbologia figurativa elementar, imediatamente compreendida pelo leitor” (Eco, 1993: 144), levantar cartazes, e ainda mais tendo o braço (esquerdo) levantado, os quadrinhos evocam a memória reivindicativa daqueles que, quase sempre, são distanciados da atenção dos poderes públicos, do acesso aos gabinetes e noticiários, tendo então de dar visibilidade e *status* de palavra de ordem aos seus objetivos políticos. Comum ao primeiro enquadramento, com a inscrição genérica “reivindicações populares” no cartaz, e ao segundo, com a inscrição objetiva (e inverossímil<sup>21</sup>) de “vamos discutir o orçamento”, apenas o sorriso no rosto do reivindicante e o aparecimento destas cenas na seqüência de outras desesperadoras, que enquadram o montante das diversas despesas e o pouco que sobra para novos investimentos.

Este “vamos discutir o orçamento” fecha a cartilha e abre uma história imaginada – na qual, parafraseando Eco (1993: 144), até agora nada aconteceu efetivamente, mas no qual a tematização do orçamento aparece “tensa como uma corda de violino”, projetando “um enredo denso de promessas”.

Acrescentando-se, porém, as seqüências 7 e 8 a este investimento do discurso na (re)apresentação da cena de reivindicação popular, vemos como se costura o intradiscorso da cartilha (na tematização das possibilidades abertas por esta história que se quer iniciar) e como incide sobre ele uma censura:

7	A população	... <i>sempre espera</i> receber cada vez mais serviços públicos,
8	( <b>mas</b> ) muitos poucos	... <b>estão</b> dispostos a gastar mais dinheiro nisso.

Assim, juntamente à novidade administrativa que está sendo oferecida no enredo, se constróem interdições, impedindo os interlocutores da cartilha de sustentarem outros discursos: o enunciador censura as reivindicações presentes

21 Eco dá o exemplo de uma personagem inverossímil, que assim se apresenta para ser entendida depressa e sem equívocos: “só uma simbologia absolutamente convencional, melosamente amplificante, pode levar imediatamente o leitor a ler, sem demora, a personagem em chave certa”. 1993: 140.

e futuras que não considerem a precariedade de recursos da prefeitura, que não se façam no espaço (pragmático e solidário) da discussão do orçamento. Reivindicações da população que apareçam, como no enquadramento da página 5 da cartilha, de forma bruta, insensível, descomunal – e, neste caso, sem rosto –, provavelmente não terão vez, recebendo um olhar de repreensão do funcionário da administração pública. Todo o aspecto político da discussão orçamentária é silenciado, como é contida toda sua dimensão conflitiva ao desenhar-se um solitário e ideal sujeito reivindicante – invariavelmente sem forças para quaisquer outras ações que não passem pela que está sendo proposta.

O aspecto plural e dinâmico, a dimensão do movimento comunitário enquanto sujeito coletivo que caminha com suas próprias pernas, só é sugerido mesmo na capa da cartilha. A massa vigorosa, cuja quantidade se perde de vista, de braços (esquerdos...) erguidos e faixas em punho, já desde a página 3 é substituída pela figura de um pobre coitado, seriamente acuado diante dos dilemas em administrar o cotidiano – e que, apresentando seus inocentes filhos (sem culpa ou consciência), todos muito novos, chora e pensa em roubar (ou cometer suicídio). Como se a prefeitura e seus problemas estivessem sendo projetados na subjetividade do cidadão comum, este aparece o tempo todo isolado no interior da cartilha.

Por fim pragmático e solidário à prefeitura na resolução da falta de recursos para as demandas das comunidades (da sua grande família adotada, família sem a presença da mãe), o chefe de família é como o chefe do Executivo municipal. Tal identificação é onipresente na cartilha:

- pelo traço, indistinguível;
- pela tematização da receita orçamentária nas duas posições-sujeito, tanto a familiar quanto a municipal são insuficientes para atender a todas as demandas existentes;
- pela solução final (ou inicial) acordada: discutir o orçamento em conjunto.

Além disso, o uso do *nós* contrasta com o uso da terceira pessoa: *nós* é que “vamos buscar soluções”, “discutir o orçamento”, “trataremos de despoluir os rios”, etc., a *prefeitura/ela/o Município* é que tem que fazer o que não pode deixar de ser feito, precisa pedir empréstimos, precisa manter um corpo de funcionários, tem de entregar recursos, etc. Seguindo as indicações de

Maigneueau (2002: 131-132), vemos que este emprego das pessoas caracteriza dois *ethos* distintos: o deste *nós*, que vive no ambiente positivo e aberto de uma história que está começando; e o da prefeitura, que vive tanto num ambiente pragmático e estabilizado da administração pública quanto, por compromisso histórico, se *alia* à soberania popular.

#### 4.2.2

##### A 2ª cartilha, de 1992

Material colorido, muito mais atraente que o primeiro, que não deixa, porém, de trazer censuras – e já no título da cartilha, “Orçamento Participativo 93 – nada se consegue de mão beijada!<sup>22</sup>”. A posição-sujeito *Administração Popular* está consolidada, ou assim se projeta para poder trabalhar tal interjeição polêmica – que se sustenta referindo-se e negando duas posições imaginárias do sujeito, uma que não sabe/não quer saber das dificuldades para se realizar “algo”/“tudo aquilo que está sendo feito”, e outra crente de que para se conseguir algo bastaria “beijar as mãos que detêm a caneta do poder”. Então, uma cartilha de promoção da participação popular que começa com este *nada se consegue*, necessariamente, pressupõe certo número de ações realizadas pela atual gestão municipal, e ações realizadas com muito esforço e idoneidade.

A presença, do início até o final, de um personagem guia, o Cid Cidadão, de braços abertos na capa, chamando a atenção para o desenho da cidade ao fundo, cuida para que o efeito de autoria dos enunciados da prefeitura se disperse para a fala de um cidadão comum – agora com nome e alegria constante, relatando uma história já começada, que se marca no uso dos tempos verbais.

9	Isso que <i>nós estamos falando</i>	... <b>é</b> o que acontece em qualquer administração!
10		... <b>existe</b> uma grande diferença! (Aqui em Porto Alegre)
11	a coisa (antigamente) (Porém)	... <b>não era</b> bem assim!
12	O orçamento municipal	... <b>era decidido</b> apenas pelo prefeito, seus secretários e assessores, sem qualquer consulta à população.
13	(É por isso que) (naquela época) muitas prioridades em certos bairros	... <b>não eram atendidas.</b>
14	(E) muitas obras	... <b>eram realizadas</b> simplesmente por interesses eleitores.
15	(Brrr!!) Essas histórias	... me <b>deixam</b> de cabelo em pé!
16	essas histórias de terror (Felizmente agora com o	... <b>estão acabando!</b>

22 Vale lembrar que no exercício de orçamentação, o que se discute e delibera na peça orçamentária é sempre referente ao ano seguinte.

	orçamento participativo)	
17	a população (agora) (Afinal)	... <b>é</b> ...que <b>define</b> as obras prioritárias e mais urgentes no seu bairro.

Vemos a forte presença do pretérito imperfeito do indicativo (seq. 11-14), modo temporal usado para a construção de narrativas – como o tradicional “era uma vez...”. Frente a esse passado narrado, encontram-se verbos no presente do indicativo, apontando para a instância da atualidade (seq. 9-10, 16-17), que aparece também enquanto um processo em curso, como em *estão acabando*. O uso do pretérito imperfeito do indicativo (e não o do perfeito) sugere que o núcleo principal da história que está sendo contada encontra-se marcadamente no tempo atual, o do Orçamento Participativo e da Administração Popular; aquele outro tempo, que *era* assim e assado (e não onde isto e aquilo *aconteceu*), aparece somente como plano de fundo (Pinto, 1994: 63) dos acontecimentos mais importantes desta história começada... em 1989! Não é nem a história da cidade, do movimento comunitário ou da luta por participação popular; é a história que começa com a vontade da atual prefeitura em discutir o orçamento municipal junto com os cidadãos de Porto Alegre.

A negação polêmica deste tempo passado nas seqüências 9-17, se é sinal de alteridade, polarizando com outro discurso, de outra FD (Indursky, 1990), surge tão-somente para trabalhar a emergência de uma novidade consolidada, de “uma grande diferença”. Este outro “aterrorizante” justifica o Orçamento Participativo enquanto parte da solução contra a realização de obras antidemocráticas e eleitoreiras (que “estão acabando”<sup>23</sup>). Para esta história de sucesso, já iniciada e em andamento, no presente do indicativo, apresenta-se uma origem precisa (seq. 18) e definem-se os papéis, o *quem faz o quê* (seq. 18-21):

18	a administração popular	... <b>promove</b> o orçamento participativo (Desde 1989)
19	A população (Através de um processo de discussão em todos os bairros, comunidades e associações de moradores da cidade)	... <b>é</b> que <b>decide</b> as prioridades de governo a serem realizadas!
20	a sociedade / junto com o governo (No orçamento participativo)	... <b>decide</b> ...as obras e investimentos da prefeitura!
21	Você	... <b>decide!</b>

23 O motivo pelo qual não se afirma que elas definitivamente acabaram pode tanto nos remeter às obras realizadas através de emendas da Câmara Municipal ao orçamento, quanto às próprias limitações do Orçamento Participativo em eliminar o clientelismo de imediato.

A tematização do processo orçamentário repete a estratégia parafrástica da 1ª cartilha – o exercício da orçamentação do município e o de uma família comum são a mesma coisa. Mas desta vez, no lugar do desespero oriundo do desequilíbrio receitas x despesas, há um certo uso da denegação discursiva, usada com humor<sup>24</sup> (seq. 22), e um trabalho de simplificação da explicação (seq. 23), que buscam tranquilizar o interlocutor:

22	(Você vai acabar vendo que) orçamento municipal	... <b>não é</b> nenhum bicho de 7 cabeças.
23	(Pois é, meu caro), orçamento	... <b>é</b> isso! ... <b>ver</b> quanto se tem de dinheiro e <b>planejar</b> as despesas!

É curioso notar que a partir deste momento da cartilha, juntamente ao uso do presente do indicativo, aparece o futuro do indicativo (seq. 22 e 24), que além de tranquilizar o interlocutor quanto à sua compreensão do processo e subsequente integração nele, marca um estado de consolidação do Orçamento Participativo.

As seqüências 21 e 22 marcam ainda, através de alusão a outros enunciados (a primeira a um slogan televisivo, a segunda a uma expressão popular) a busca pela atenção do interlocutor, levando-o a identificar dois enunciados em um só e enfatizando um *ethos* lúdico (Maingueneau, 2002: 173).

Uma leitura fundamental desta 2ª cartilha é a da caracterização do interlocutor. O constante uso da segunda pessoa intensifica uma enunciação didático-dialógica (Orlandi, Guimarães e Tarallo, 1989), que espetaculariza o discurso e contrasta com a enunciação didático-autoritária da 1ª cartilha – que, econômica e séria, não “joga conversa fora”. Este uso da segunda pessoa, porém, traz outras marcas, sobretudo se comparado com a terceira pessoa da população que participa do Orçamento Participativo.

Este tu/você interlocutor da cartilha é o *qualquer um* que ou (ainda) não ouviu falar do Orçamento Participativo ou não sabe o que ele significa. O que ele precisa saber é que, “a população”, desde 1989, vem decidindo as prioridades de governo a serem realizadas pela prefeitura – o que é repetido muitas vezes na cartilha, com variações como “a sociedade decide junto com o governo as

24 Ao contrário da negação polêmica, que pressupõe outra FD, antagônica, “a **denegação discursiva** relaciona-se com a interioridade da FD e o modo como o sujeito com ela se relaciona”, e mostra-o, por razões conjunturais, denegando fatos que poderia dizer mas não diz (Indursky, 1990:120). Assim, a *Administração Popular*, que, desde a posição da “responsabilidade fiscal”, poderia exprimir a complexidade político-administrativa de se lidar com o orçamento municipal, denega tais efeitos de sentido afirmando o contrário.

obras e investimentos da prefeitura”, “as obras prioritárias e mais urgentes no seu bairro”. À diferença desta terceira pessoa, como a Maria das Graças (p. 6-7 da cartilha), que já está integrada no Orçamento Participativo, sobrepõe-se o fato de ambos os sujeitos – eles que já participam e você/qualquer um que pode e deve participar – viverem a realidade do bairro, e aí poderem definir as prioridades de investimento da prefeitura.

24	Quem mora aqui no bairro Partenon (Por exemplo,)	... <b>é que vai decidir o que deve ser feito</b> no Partenon!
25	(Afinal) ...você	... <b>é ...quem conhece melhor</b> os problemas e deficiências do seu bairro!

Lembramos então do efeito de sentido proposto pelo editorial do jornal *Zero Hora* para o participacionismo (p. 111), de maior embasamento da prefeitura/conhecimento amplo da realidade da cidade. Até mesmo quando o sentido político da participação deveria ser reforçado (como nas seq. 26-30), isto não ocorre, reincidindo o efeito de sentido técnico-administrativo de conhecimento da realidade:

26	(Em cada microrregião) as entidades representativas	... <b>realizam</b> reuniões de moradores para as obras e serviços que..
27	... as comunidades	... <b>necessitam</b> .
28	As entidades (Nestas reuniões)	... <b>apresentam</b> as reivindicações e ... <b>elegem</b> seus representantes e delegados
29	As comunidades	... <b>têm</b> centenas de reivindicações,
30	(mas) a receita da prefeitura	... <b>não é</b> suficiente para <b>resolver</b> tudo.

Deslinearizando o texto e (re)costurando o intradiscursos, vemos que nestas reuniões – “processo de discussão em todos os bairros, comunidades e associações de moradores da cidade” – devem ser listadas as necessidades das comunidades (dentre as centenas que estas possuem), numa ordem de prioridades, e na forma de reivindicações objetivas, baseadas nos *problemas e deficiências do bairro*. Aí estão definidos os poderes estabelecidos com o Orçamento Participativo e seus sujeitos. Fora do espaço do bairro (seq. 13, 17, 19, 24-28) – das comunidades e suas entidades representativas/associações de moradores – o que há é o Conselho do Orçamento Participativo (seq. 31-33):

31	O conselho	... <b>reúne</b> 32 representantes populares. (Dois por microrregião da cidade.)
32	Os conselheiros / com o poder público	... <b>cabe a</b> (eles)... <b>decidirem</b> ...os <i>investimentos e as obras a serem realizadas pela prefeitura!</i>
33	todos os delegados eleitos (Por fim,)	... ( <b>reúnem-se</b> ) no fórum do orçamento participativo e ... <b>examinam</b> as decisões sobre as <i>obras e investimentos discutidos</i> no conselho dos representantes.

Vimos que para esta centralidade do conselho, onde a partir de um cruzamento de critérios – onde cada microrregião é atendida na medida em que compartilha das prioridades eleitas pelo conjunto das microrregiões –, a participação da prefeitura enquanto orientadora vai se mostrando cada vez mais fundamental. Critérios como carência de serviço ou infra-estrutura urbana, população em área de carência máxima de serviços ou infra-estrutura e população total da região são acrescidos ao da escolha de prioridades nos fóruns regionais, de forma a se tentar melhor distribuir os recursos – ao mesmo tempo para um número maior de pessoas e para as populações mais carentes.

Nesta engenharia, a grande novidade de 1992 é a criação do Crop, orientando os participantes dos fóruns regionais (Frops) e servindo de dupla correia de transmissão. Na contramão dos procedimentos do primeiro ano, em que a proximidade com as articulações regionais se fazia estratégica, a discussão orçamentária compartilhada vai desenvolvendo mecanismos internos que a afastam progressivamente das estruturas próprias do movimento comunitário. As diversas redes de organização comunitária seguem como instâncias privilegiadas de todo o processo, mas os resultados deste são cada vez mais independentes das entidades autônomas dos moradores e sua dinâmica. Estas mais divulgam o processo e fornecem seus participantes, numa relação de forças (ou de mundos) em que a administração municipal vai tratando sistematicamente de institucionalizar espaços, formatos e propósitos.

É desta forma que o *bairro* pode ser trabalhado discursivamente enquanto realidade específica, universo sócio-político do Orçamento Participativo e seus sujeitos. Às críticas internas da Fase e das articulações regionais em setembro de 1989 – referentes à “apropriação da proposta pelo movimento”, ao “avanço de sua conscientização e organização”, e ao “significado da participação popular” – o discurso da Administração Popular responde com uma ampliação quantitativa do universo de interlocutores e um encurtamento qualitativo do horizonte de expectativas, buscando tornar o processo de participação apropriável por *qualquer um* e dirigido para a sua auto-realização. No máximo, o dizer aponta para mudanças e melhoria de serviços nos bairros, o que é um *já estabilizado* a partir do que foi realizado nos anos precedentes através do Orçamento Participativo, mas é também um *irrealizado*, na medida em que os problemas urbanos são muitos e muitas pessoas ainda desconhecem a iniciativa participacionista da prefeitura para lidar com eles.

### 4.3

#### O movimento dos sujeitos e dos sentidos no discurso fundador do Orçamento Participativo.

Na 2ª cartilha a mão de ferro da 1ª é substituída por outra, muito mais leve e ágil, que controla a interpretação mais pela repetição de enunciados que por uma modalização didático-autoritária. A incidência dos discursos polêmico e lúdico se dá em favor de uma cristalização de sentidos trabalhada no discurso fundador do Orçamento Participativo (OP).

Dentre as estratégias de legitimação do OP frente à FD Participacionista, talvez a principal seja uma tentativa extrema de objetivação do discurso. É ela que produz o desaparecimento (no discurso) dos seus sujeitos políticos promotores: da prefeitura, que só é dita duas vezes – uma na seqüência 18 (autoria/promoção do OP) e outra quando da referência à reforma tributária (“a administração popular está fazendo a sua parte”, p. 11 da cartilha); e do movimento comunitário, que só aparece indiretamente nas três seqüências em que se mencionam as reuniões regionais/discussão do OP (seq. 19, 26 e 28). Na única vez em que o movimento – ou melhor, sua representação singular, a associação de moradores/entidade representativa/comunidade – aparece separado de sua única ação identificada (reuniões do OP), é motivo de censura: na seqüência 29, quando *reivindicações* está associado a *comunidades* e dissociado de *reuniões*, eis que aparece, indiretamente, a prefeitura (sua receita orçamentária) para dizer não. Não há suficiência de receitas para resolver *tudo* – centenas de reivindicações.

A falta de referências na 1ª cartilha ao (apenas enunciado) processo de construção de uma soberania popular, e a total ausência da subjetividade do movimento comunitário na 2ª, até poderiam significar algum apreço e cuidado para com a autonomia político-organizativa deste, que há muito vinha desconfiando das aproximações propostas pelas prefeituras. Mas o fato de os quadros políticos do PT no movimento estarem, a partir desta outra posição (histórico-discursiva) institucional, diretamente envolvidos na gestão do município<sup>25</sup>, parece inferir diretamente na FD Participacionista, representando uma ruptura. Acontecimento este não de todo inconsciente:

as vitórias petistas contribuíram para uma maior democratização da gestão municipal mas também para desestimular o processo de auto-organização, deslocando-o para a ação dos governos municipais. O próprio partido, sem uma estratégia clara e definida, tanto em relação às prefeituras quanto em

---

25 esperando a lealdade por e o reconhecimento de sua liderança em tantos anos de lutas.

relação aos movimentos sociais e populares, não conseguiu repensar as novas circunstâncias e cedeu aleatoriamente para as administrações os melhores e mais qualificados quadros partidários com atuação nestes movimentos (Bittar, 1992: 213).

No discurso, o efeito de sentido “autonomia das entidades comunitárias”, associado a uma subjetividade coletiva específica, e tão caro ao sintagma *soberania popular* da 1ª cartilha, desliza para “cidadania”, predominante no cenário discursivo de *contraposição complementar ao neoliberalismo* (p. 95-96), para o “você é quem conhece melhor os problemas do seu bairro”, para uma interatividade abstrata, sem rosto, ludicamente associada ao programa televisivo “Você Decide” (seq. 21).

Se antes os Conselhos Populares e a auto-organização popular na defesa de seus interesses eram “a experiência histórica” (já estabilizada) e “a forma concreta” (proposta, desejada, irrealizada) de democratizar o poder público municipal, a FD Participacionista, (re)configurada na discursividade da posição-sujeito Administração Popular, passa a trabalhar o efeito de verdade “participar da discussão do orçamento e ajudar a decidir as mudanças no seu bairro” enquanto o caminho evidente rumo a uma cidade melhor.

E quanto aos sentidos sugeridos para esta *cidade melhor*, se na 1ª cartilha eles estão imbricados na construção da *soberania popular*, na 2ª eles se limitam a maldizer um outro metaforizado, na forma de um passado aterrorizante onde não havia OP.

O movimento do sujeito participacionista, da 1ª à 2ª cartilha, acompanha o deslocamento do compromisso (histórico e subjetivo) com a soberania popular para o dispositivo (inovador e objetivo) do orçamento discutido com as comunidades – com uma tecnologia de participação já estabelecida; com um conjunto já estabelecido de entidades representativas; e com um ainda irrealizado mobilizador do discurso que se caracteriza pelo *você/leitor*, que é, como vimos, aquele que ou não ouviu falar do OP ou não sabe como funciona ou não se sente motivado para participar. O compromisso participacionista, ao final da gestão de Olívio Dutra, é com a ampliação numérica da participação no Orçamento Participativo. Rouba a cena dos sujeitos desejantes de participação popular, característicos da década de oitenta, um novo sujeito histórico e imaginário, o *qualquer um*, o você-indivíduo, voluntário e cidadão, peça elementar do cenário discursivo da cidadania nos anos 90.

Tomando prefeitura e movimento comunitário como dados exteriores (e estabilizados) a um papo informal entre moradores – apenas diferenciáveis no conhecer ou não o OP<sup>26</sup> –, a enunciação da 2ª cartilha aprofunda o liberalismo da FD Participacionista, bastante difuso e contraditório nos anos 80 em função da visão classista e da processualidade que (histórica e imaginariamente) apontava para a superação do capitalismo. Se já na 1ª cartilha o sujeito opositor do discurso é apenas uma vez citado – “aqueles que, com seus negócios com a cidade mais se beneficiaram”, seq. 6 –, na 2ª não há a menor referência ao papel do Estado e do mercado (de seus sujeitos e suas práticas/negócios com a cidade) no funcionamento da ordem. Resolver as carências e problemas urbanos – dados então naturalizados, evidentes, a serem medidos e elencados pelos termômetros das reuniões do OP – parece ou uma questão de tempo, na forma de mais e mais gestões participacionistas, ou uma questão impossível de ser posta.

No imaginário jogo entre mesmos da 1ª cartilha (Administração Popular e cidadão comum), a tematização do orçamento apresenta um chefe de família sem nome, cheio de filhos e contas, desprovido de voz, desesperado em resolver seus problemas, e que só sorri na hora de demonstrar solidariedade à prefeitura para discutir conjuntamente suas reivindicações e o aumento das receitas do município. Não é um discurso de potencialização do movimento comunitário, pelo contrário, muito mais funciona como um *represamento* deste – que, porém, nesta tensão desenhada, na abertura da solução proposta, e no conflito com outros sujeitos participacionistas, parece prestes a estourar e recolocar “um enredo denso de promessas”.

Na história circular (história de um presente estabilizado) que é contada através da 2ª cartilha – com a ajuda da personagem Maria das Graças, que explica o OP “tim tim por tim tim” –, trata-se apenas de planejar em cima daquilo que se tem de recursos. E assim, o movimento comunitário participacionista, antes uma experiência histórica exemplar, por sua auto-organização na defesa de seus interesses e na luta por uma parcela/outra prática de poder (autonomia, democracia política e justiça social), passados quatro anos de gestão participacionista vira um fato evidente – que, assim sendo, nem mesmo necessita ser mencionado.

---

26 Sem subjetividade própria reconhecida, sem passado de lutas, reivindicações e experiência de auto-organização.

Concluimos nosso percurso de análise considerando que neste *acontecimento discursivo*, o que era polêmico, contraditório, desafiador, processual (o movimento comunitário participacionista), a partir **a)** da incidência da memória do dizer de *cidade melhor* (interdiscurso político sobre eficiência administrativa), **b)** do silêncio em torno dos Conselhos Populares (denegação discursiva na forma de ausência, por um desconforto interno à FD Participacionista), e **c)** da objetivação do OP enquanto um processo auto-referente (emergência do discurso fundador), serve de apoio e legitima algo imaginariamente consensual, harmonizante e pragmático, o Orçamento Participativo. Neste caminhar perambulante de sujeitos e sentidos mobilizados em torno da participação, o que vai sendo progressivamente silenciado (e localmente derrotado) é o movimento comunitário em sua discursividade e modos de subjetivação própria. É a *sua* participação. Ela já não serve e nem faz tanto sentido na promoção da participação popular.