

## 5

### Considerações finais

Não quisemos aqui escrever nem uma história circular da engenharia do Orçamento Participativo (o seu ciclo) nem o despertar de uma consciência cidadã junto a lideranças comunitárias de Porto Alegre. Não quisemos também reforçar alguma evidência (o refluxo e enterro dos novos movimentos sociais?) ou apresentar uma ode aos sujeitos injustiçados da história (a derrota de seus projetos de participação?). Mas agora, antes de fechar o trabalho, é preciso justificar nossas voltas e as opções que presidiram os capítulos.

Na forma de estruturar o trabalho e sua redação havia uma preocupação em explorar caminhos metodológicos distintos, assumindo os riscos de coerência e para o fechamento da trama. Nos três capítulos quisemos explorar diferentes estilos: panorama, relato e análise. Para cada um deles, uma matéria diferente a ser trabalhada: memórias, experiências e ideologias/discursos. Vejamos.

De forma panorâmica, procuramos no capítulo I levantar *memórias* para a partir daí costurar um outro tecido de compreensão para o nosso tema e para o tempo evocado. Quando se busca um estilo panorâmico, a operação que predomina é a de tentar mostrar mais, ampliar o campo de visão do interlocutor. Assim, pudemos alargar o quadro (a trama) incorporando novos elementos. Como adiantamos no capítulo I, estávamos cientes dos riscos de redução do *outro* ao *mesmo*, do passado ao presente, e de uma objetivação racionalista dos processos históricos, cedendo ao determinismo de um universal já dado. O remédio foi, e será, reconhecer a historicidade da práxis do historiador e da atualidade (da disposição) de seus objetos – assim invertendo, com Michel de Certeau, o senso comum que crê numa passividade do material morto mobilizado pela consciência viva do cientista.

Identificamos lutas e movimentos em torno do espaço de moradia das classes trabalhadoras e mesmo uma recorrência/tendência histórica à participação popular em conjunturas de democratização; o redimensionamento do espaço político nacional e seus sujeitos ao fim da Era dos Extremos; a institucionalização de projetos dissonantes em meio à reabertura de canais de negociação, funcionando enquanto incremento à legitimidade governamental; e também sugerimos não haver

dicotomia entre cidadania e clientelismo. Frente à *questão urbana* e ao *participacionismo*, em processo crescente de politização, a cidadania dos planejamentos e políticas sociais participativas atualiza antigos canais de reconhecimento e disputa por demandas, num cenário que parece prescindir de sujeitos organizados – seja nas entidades comunitárias de representatividade congelada ou nos movimentos populares massivos.

Relatando *experiências* (constituintes) de sujeitos coletivos de Porto Alegre, no capítulo II tentamos fazer ver seus passos e o sentido de sua movimentação. Frente aos riscos desta tarefa (empirismo, historicismo, subjetivismo,...), que fariam a trama partir de sujeitos evidentes e pré-existentes a ela, assumimos o risco das incoerências e do não-fechamento do texto – que não é o mesmo “risco” das contingências e processualidade real às quais nos referimos, mas o da realidade das práticas aqui narradas, suas relações contraditórias e causalidades diversificadas. Desta forma, acompanhamos Paul Veyne em sua investida materialista contra objetos pretensamente naturais, transistóricos. Quanto à consciência, se ela informa diretamente a prática dos sujeitos, se seu valor é precisamente este, o de os orientar no mundo, esta mesma consciência é (in)formada aí, no campo da experiência. Atualização da 3ª tese sobre Feuerbach, “o educador deve ser educado”<sup>1</sup>.

Adentramos Porto Alegre, suas vilas, lutas comunitárias e direções políticas, nos deparamos com a forma e o conteúdo dos anseios de alargamento da cidade e com a construção de cenas polêmicas; acompanhamos o passos do projeto difuso e cambiante de participação do movimento comunitário e suas entidades dirigentes; a superação da perspectiva de duplicidade de poderes pela sustentação participativa da inversão de prioridades da gestão Olívio Dutra; e, nesse processo, a transformação da qualidade da direção e da própria subjetividade do movimento e sua política comunitária.

---

1 Ou ainda, em *A Ideologia Alemã*: “O modo pelo qual os homens produzem seus meios de vida depende, antes de tudo, da natureza dos meios de vida já encontrados e que têm de reproduzir. Não se deve considerar tal modo de produção de um único ponto de vista, a saber: a reprodução da existência física dos indivíduos. Trata-se de muito mais, de uma determinada forma de atividade dos indivíduos de manifestar sua vida, determinado *modo de vida* dos mesmos. Tal como os indivíduos manifestam sua vida, assim são eles. O que eles são coincide, portanto, com sua produção, tanto com o *que* produzem, como com o modo *como* produzem. O que os indivíduos são, portanto, depende das condições materiais

Por fim, analisando discursos de participação da prefeitura, forma pela qual entendemos poder lidar com a difícil matéria *ideologia*, corríamos no capítulo III o risco de toda análise do discurso: afirmar o óbvio, aquilo que de alguma forma já sabíamos antes. A solução é ir para além do fetiche teórico da desconstrução e do reconhecimento de dizeres (que se apresentam) sem margens, da simples denúncia de que há ideologia na história e da identificação de seus efeitos de sentido. Se concordamos que existem formas de controle da interpretação historicamente determinadas, que elas produzem evidências e assim apagam a historicidade dos sentidos – mesmo quando, como Certeau e Veyne, não se dá a isso o nome de ideologia –, então este nos parece ser um problema central da história.

Com esse conjunto de preocupações, no capítulo III analisamos as estratégias discursivas de incentivo à participação em dois momentos: o de trama aberta e provação dos compromissos entre dois sujeitos de experiência comum; e um outro, de uma história circular, auto-referente, objetiva, promotora de um mecanismo de participação de sujeitos indiferenciáveis, imaginariamente sem experiência anterior.

Neste percurso dos fins aos meios, dos projetos aos mecanismos, se as transformações do participacionismo consolidaram a hegemonia do grupo dirigente no meio comunitário, vimos que isso não significou o fortalecimento do projeto socialista do PT. Também não significou algum pragmatismo por parte dos moradores das vilas, os quais, por serem pobres, prescindiriam de preocupações quanto à qualidade de sua participação, ficando restritos ao reino da necessidade, ao atendimento pontual e à participação fácil e frutífera, no que divergimos da lógica trabalhada pela maioria das análises diacrônicas do OP:

O papel do governo, transformando as oportunidades à participação no sentido de seu estímulo, dependeu fundamentalmente da capacidade e vontade deste em responder efetivamente aos resultados dos processos participativos. A importância deste aspecto pode ser ilustrada com o refluxo da participação no segundo ano do OP, em 1990, fruto em grande medida da não realização pela Prefeitura das determinações de 1989. Frente a isto, tenderam a manter-se participando os *ativistas comprometidos ideologicamente com o processo*, enquanto uma parte significativa daqueles cujo interesse era centralmente o *atendimento de demandas pontuais e concretas* acabaram retirando-se do OP (Silva, 2001: 40. Grifos meus).

---

de sua produção.” A acusação de Paul Veyne a Marx, a de desenvolver um materialismo ingênuo e unívoco, não é nada justa quando vemos esta passagem.

Pudemos ver que o espaço de lutas em torno da moradia das classes trabalhadoras, se não é o reino da liberdade, tão-pouco só se politiza quando conduzido por “ativistas natos” ou “comprometidos ideologicamente com o processo”. A *novidade* do PT na política nacional, assim como as *novidades* do movimento comunitário e do participacionismo, encontram e estruturam um lugar específico (uma *experiência histórica* no dizer da FD Participacionista) no espaço público da cidadania municipal. Mas este não é um espaço evidente, nem é construído a partir de um gesto unidirecional. Para a construção dele mostra-se imprescindível lidar com a memória do dizer que por uma década circulou nas vilas e bairros populares, memória esta que informa experiências comuns de organização, articulação e reivindicação, memória esta que se rearticula e se presta sim a acalmar o movimento (constituindo novo horizonte) sem liquidá-lo ou submetê-lo a um silêncio (que se dá, *no discurso*, com a 2ª cartilha) ou mera descaracterização, mas que produz com ele uma nova instância e capacidade de enunciação e prática política. Mas, e o desentendimento que dissemos caracterizar-se pela racionalidade própria da política?

Tanto as avaliações sobre refluxo ou amadurecimento do movimento comunitário (e do participacionismo no poder), à esquerda e à direita, por si só são incapazes de dar conta dessas transformações em meio ao processo, acabam o tomando como uma essência, uma particularidade independente do quadro geral no qual ele existe para confrontar. A conclusão a que chegamos é que as lideranças comunitárias que gravitam em torno do OP, que garantem a participação massiva de suas comunidades e a realização de suas demandas, indiretamente acompanham a experiência e o entendimento próprio do PT de uma nova abertura do espaço público para a *incorporação* do conflito – ao que Benedito Tadeu César chama de virada pós-gramsciana do partido a partir do seu I Congresso, e que, por outro lado, Haroldo Abreu justifica pela incapacidade de sustentação dos movimentos populares na conjuntura pós-ditadura militar, pela incapacidade de seus integrantes fazerem-se sujeitos efetivamente transformadores da cidade e da sociedade (Abreu, 1991: 2).

Nesta leitura, os combativos de hoje seriam os atrasados no bonde da história da redemocratização. Sempre cambiante, a *novidade* agora é esta ampliação do Estado, a reconfiguração de seus aparelhos de governo em aparelhos

“comuns de hegemonia e poder a serem disputados pelas diferentes concepções de mundo com base no consentimento da cidadania” (Abreu, 1991: 8). É esta a forma pela qual o PT se insere nos espaços centrais da sociedade política, a partir dessa discursividade da cidadania, pelo lado oposto (e complementar) da moeda da discursividade da liberalização do mercado.

Desentendimento. Com Rancière, a história da política proletária é a desnaturalização da comunidade dos trabalhadores enquanto função social (identidade), processo que subjetiva-os enquanto seres desejantes da definição de seu produto e condições de produção. A história do feminismo seria a que arranca as mulheres de sua evidência enquanto complementaridade sexual para empreender a denúncia de uma ausência na sua existência social. Assim, sendo a política uma atualização do princípio da igualdade, que se manifesta entre sujeitos que falam, e que assim poderiam se entender, como compreender esta *política comunitária* de que falam os seus sujeitos a partir do OP? Estaria do lado da polícia/política administrativa, da denegação dessa igualdade e do conflito em torno da existência de um espaço comum entre os que têm e os que não têm parte nas decisões?

Vimos que não, que a despeito do sujeito oponente sumir do discurso (“ninguém é contrário ao movimento”), tal fato serve apenas a uma despartidarização dos espaços comunitários, e assim à sua institucionalização – histórica e imaginária, visto que não é legalmente sustentada, mas apenas pela vontade política da administração municipal e dos conselheiros. Não é verdade que o conflito tenha desaparecido, ele é apenas denegado, servindo assim como mecanismo de sustentação política (e desentendimento) para a inversão de investimentos operada pela Administração Popular, que não tem maioria na Câmara mas constrói legitimidade para decidir, de forma compartilhada, sua política de investimentos.

A própria abertura do Orçamento Participativo para *qualquer um* é fruto de um estranhamento entre palavras e coisas, marcando assim um acontecimento histórico e discursivo que amplia e enquadra o raio de ação do movimento comunitário para um espaço de cidadania, num equacionamento de seu cotidiano que não chega a se realizar – tanto não é “qualquer um” que participa, como a favelização na cidade não apenas se mantém como aumenta; a velocidade do

atendimento democrático e da redistribuição de recursos pela cidade não é maior que a da ação do movimento do capital (econômico e ideológico) na cidade.

Sem pretender estabelecer ordem alguma entre as coisas, compreendendo-as em meio a um mesmo conjunto de práticas e desentendimentos, o Estado se abre, a participação se amplia, novos grupos dirigentes se formam, mas as prerrogativas de regulação das relações sociais de produção são menores. Isso, quando não estão diretamente associadas às tendências hegemônicas, que, desde o movimento das eurocidades, fazem das cidades novos sujeitos econômicos.

Na Espanha de Felipe González, a democratização viu a queda do associativismo sindical e comunitário e uma despolarização esquerda-direita. A “política simbólica” teria ficado em segundo plano (McDonough et alli, 1992: 201). Não foi o caso em Porto Alegre. O associativismo cresceu ano a ano, fruto de uma política simbólica sempre em primeiro plano e que produz desentendimentos cotidianos – “vocês do OP são petistas”, “não, nosso partido é a política comunitária”, “vocês são usados pela administração”, “a prefeitura não tem direito a voto no COP, e os fóruns do OP apenas homologam decisões já tomadas no espaço próprios do movimento”.

Poderíamos ter tido como lugar de chegada desta narrativa algo já conhecido e talvez simplório. Poderia-se afirmar que isto que se passou na primeira gestão municipal do PT em Porto Alegre é, em linhas gerais, comparável ao que estamos vivendo com a primeira gestão do PT em nível federal: uma readequação de horizontes políticos motivada pelas posições institucionais e responsabilidades assumidas em meio à administração pública. E a literatura que se debruça sobre o campo da política é, infelizmente, recheada de lugares comuns e previsíveis, alternando-se metodologias, uso de dados empíricos e estatísticas, com maior ou menor espaço para interpretações mais claramente motivadas – seja por questionamentos abertos ou mesmo teses fechadas.

Bom, poderia-se afirmar este “prenúncio”, mas não se pode, ao menos aqui. Não somente o panorama histórico que apresentamos do movimento comunitário e da participação nos desautoriza a vincular os dois processos<sup>2</sup>, mesmo em linhas

---

2 O tensionamento em torno de uma ampliação da cidadania está para além da história do PT, assim como as lutas comunitárias não tiveram presença alguma na eleição e no programa de Lula. Basta ver a marginalidade do Ministério das Cidades, de Olívio Dutra.

gerais, como o relato das experiências do PT e do movimento comunitário em Porto Alegre gritam uma singularidade que se expressa de múltiplas formas – como o próprio perfil do PT local, a hegemonia de suas tendências à esquerda, o trabalho conjunto com outras forças políticas, a forte tradição comunitária da cidade, etc.

Uma presença (e não uma ausência) marca profundamente a singularidade do processo de reposicionamento deste grupo dirigente na sociedade política de Porto Alegre: os Conselhos Populares, que continuam sendo enunciados até o seu limite. A Administração Popular, em todos os seus documentos internos aponta a necessidade de os estimular enquanto espaços de poder autônomo, ao passo que “em muitas regiões já nem se fala mais em Conselhos Populares e essas diferenças estão diluídas. Assim, nestas regiões, a construção dos interesses populares passou a se dar diretamente nos espaços de co-gestão, na esfera pública de controle do orçamento municipal” (Baierle, 1998: 19). E existiria um “certo consenso nas 16 regiões da cidade sobre os limites da UAMPA para cumprir este papel articulatório, mas não surgem outras alternativas”. O COP, segundo o próprio Baierle, não demonstraria condições para superar a fragmentação dos interesses regionais (ou temáticos) somados.

No percurso de minha pesquisa, este foi o maior dos tropeços. Minha intuição dizia que iria encontrar um campo de batalha entre movimento comunitário pró-Conselhos Populares e administração municipal pró-OP, entre ampliação e enquadramento de poderes. Meu trabalho estava orientado para decifrar uma derrota política em quatro atos, mapear os conflitos nos quatro primeiros anos do OP. Tive, porém, de lidar com vitórias expressivas, com positivities, da participação popular, do orçamento discutido nos bairros, da formação dos Conselhos Populares. Tudo muito transformado pelas experiências, para aquém e além do que se queria, com a mobilização de memórias, a deflagração de práticas inovadoras e dispersão de sentidos bem administrados.

Atualizando o discurso de Carlos Estevam Martins sobre a duplicidade desnecessária e usurpadora dos conselhos populares propostos pelos movimentos sociais (página 30), o petista Celso Daniel acusa os defensores dos conselhos populares deliberativos de esconderem um desejo secreto ao mesmo tempo fisiológico e totalitário:

(...) que os ocupantes de um governo democrático doem, de maneira paternalista, a parcela de poder político de sua responsabilidade aos “amigos” – no caso as lideranças dos supostos conselhos populares, vinculados politicamente aos governantes. Ou seja, excluindo, por decreto, da competição democrática pelos espaços de participação o restante da sociedade local, em suas variadas formas de expressão organizada. (...) [representando também] um apego à noção de uma fusão entre partido, Estado e sociedade (Daniel, 1994: 26-27).

Que o PT do falecido Celso Daniel seja uma atualização do PMDB de Martins, não discutimos aqui, queremos somente demonstrar o grau de tensão e polarização no debate interno no partido. Debate este que os gaúchos do PT não só assumiram de forma decisiva, até defendendo os conselhos, como foram muito mais felizes que os paulistas – afinal, quem ouviu falar de orçamento participativo em Santo André?

De outra perspectiva, Felisberto Luisi – que começou a atuar no movimento comunitário em 1991, como advogado popular junto a uma ocupação urbana, criou a Ong Solidariedade com outras lideranças comunitárias e chegou a conselheiro do OP no período 2004/2005 – acredita que os conselhos populares não foram de fato derrotados. Para ele

O pensamento predominante no movimento comunitário foi: não há necessidade dos Conselhos Populares, nós já estamos no governo, vamos discutir através do OP. E aí de certa maneira se desmobilizam os conselhos. (...) Antes do Olívio Dutra assumir, havia manifestações de rua, não tinha forma de contato direto com a prefeitura, não havia uma co-gestão (entrevista com o autor, fevereiro de 2005).

O ex-militante pedetista, hoje petista, Paulo Guarnieri, identifica como problema central do Orçamento Participativo o fato da participação ter se resumido, na prática, a um único aspecto e espaço, quebrando o que deveria ser um tripé participativo, Conselhos Municipais/orçamento participativo/conselhos populares<sup>3</sup>. Lembramos que esta era a mesma posição definida pela prefeitura no seu documento interno *A Hora das Definições Estratégicas* (página 89), assim como a exata coletânea das três propostas tiradas em congressos da Uampa.

Para Guarnieri, a postura da Uampa frente ao OP foi mesmo “uma postura radical, mas uma postura até natural do movimento”, e o que pesou no seu

---

3 entrevista concedida em fevereiro de 2005.

enfraquecimento frente à administração teria sido certo desprestígio do trabalho comunitário:

O problema é que o movimento comunitário sempre foi o primo pobre dos movimentos. Não é um movimento menor, é aquele que todo mundo, que os outros movimentos gostam de procurar, se servirem dele, mas pouco aportam estes movimento, isso sempre aconteceu. Sempre procuramos nos doar ao máximo, mas não obtivemos um retorno na mesma medida.

O próprio Bohn Gass, maior liderança comunitária do PT e presidente da Uampa entre 1984 e 1988, gostava de usar esta expressão para o movimento comunitário, “primo pobre dos movimentos”. Este desprestígio materializa-se, porém, com nova clareza nas considerações de Haroldo Abreu, para quem estes movimentos “desaparecem da cena pública, reduzindo-se às reivindicações de pequenos grupos isolados das massas supostamente representadas e do conjunto da sociedade civil”. Estes mesmos “pequenos grupos” já despertaram outras reflexões no PT em momentos anteriores. A Uampa teve o mérito de unificá-los e direcioná-los para uma atuação dirigente no efervescente movimento de vilas. Mas numa nova configuração de memória, somente as lutas do período 79-82 são alçadas a uma subjetividade distinta e superior, assim o é pelo menos na avaliação de Haroldo Abreu, intelectual orgânico da crise dos movimentos populares.

Assim como, a partir de 1990, em seu VII Encontro Nacional, o PT adota uma concepção estratégica da democracia e do Estado, em Porto Alegre a questão posta não é mais politizar o meio comunitário enquanto o partido está sendo construído; nem dirigir diretamente o movimento comunitário enquanto a alternativa de uma gestão petista da cidade está sendo gestada; o grande desafio agora é implementar as soluções comunitárias ao nível da administração municipal e fazer avançar o processo de soberania popular. Politizar, dirigir e implementar projetos imaginados não são ações lógica e seqüencialmente ordenadas, mas práticas diferentes, contingências históricas que se apresentaram no percurso da construção de uma hegemonia no meio comunitário e nas classes populares de Porto Alegre.

Se, neste processo, a qualidade desta hegemonia e dos projetos nela inseridos mudam substancialmente, acreditamos que aí estão colocados, ao mesmo tempo, acontecimentos da ordem da historicidade dos modos de subjetivação das classes trabalhadoras e da ordem de um desentendimento de projetos políticos

dissonantes – quanto aos Conselhos Populares – a partir do processo de consolidação do novo grupo dirigente municipal.

Dos fins aos meios, a participação no poder, ampliada, é também a participação enquadrada (seus horizontes), circular (suas práticas), e que finge (entrediz) prescindir de sujeitos particulares para legitimar-se no conjunto da sociedade civil. Dos fins aos meios, não se dá uma passagem, um aprendizado ou um amadurecimento das idéias às ações, das palavras às coisas – ambos os pólos estão dentro daquilo que definimos enquanto participacionismo, estímulo à regulação de espaços do cotidiano; ambos marcam os limites de uma história, uma política, um discurso, onde incidem juntamente alargamentos de visão, experiências constituintes e controle dos sentidos para participação. Com o Orçamento Participativo, o movimento comunitário, atualizado, participa mais e participa menos, potencialmente, é parte ativa na definição de obras e serviços nos bairros e passiva na conjuntura política municipal.