

---

Jandir João Zanotelli

---

**Resumo:** Este pequeno trabalho está dividido em 3 partes: A primeira apresenta algumas conclusões teóricas como fundamento para entender o processo de participação política enquanto expressão de uma Democracia Participativa. A analética enquanto possibilidade dialética de elaboração de síntese é o horizonte. Numa segunda parte reunimos alguns princípios éticos e políticos da participação popular em vista de um programa como o do Orçamento Participativo. Num terceiro momento analisaremos o programa Todo Poder Emanado do Povo e o do Orçamento Participativo em Pelotas, Porto Alegre e depois novamente em Pelotas, em seu processo, suas etapas, seus estrangulamentos guardando sempre proximidade com a linguagem utilizada neste programa e neste processo. Pretendemos que ele sirva de provocação e estímulo a políticos, educadores, e a todos aqueles que quiserem efetivamente comprometer-se com a causa da organização e libertação dos excluídos da terra.

**Palavras-chave:** orçamento participativo; democracia; ética; analética

---

## **I – Elementos teóricos indispensáveis à compreensão da participação**

A Analética é a possibilidade de pensar o Orçamento Participativo.

A ética é a filosofia primeira. A política é concretização da ética.

O homem é um ser de relação. A relação genuinamente ética do homem é a relação fraterna, cuidadosa.

Toda coerência, toda lógica, toda a gramática resulta da relação de cooperação (colaboração solidária) ou de opressão,

---

<sup>1</sup> Este artigo enfoca o Programa Político aplicado em Porto Alegre, Montevideu e outras cidades e que nasceu de um programa pioneiro denominado Todo Poder Emanado do Povo realizado em Pelotas no período de 1984 a 1987. Tomamos os dois programas como sinônimos, muito embora suas distinções. Por isso falaremos apenas de Orçamento Participativo, mesmo quando nos referimos a Todo Poder Emanado do Povo. As fontes bibliográficas e de pesquisa já estão arroladas em nosso trabalho editado em 2003: Orçamento Participativo. Pelotas: Educat.

tanto econômica, quanto social, política e cultural. A linguagem é a articulação existencial e viva da relação.

A relação pode configurar-se como uma ação estratégica ou ação comunicativa na perspectiva trabalhada por J. Habermas.

O Orçamento Participativo (OP), é um fato político. Pretende ser a realização política de uma Democracia Participativa, como processo de participação popular. O pensamento filosófico da modernidade (Racionalismo, Iluminismo, Positivismo, Romantismo, Existencialismo, Filosofia Analítica, Fenomenologia...) não são fundamento suficiente para compreendê-lo<sup>2</sup>. Igualmente a Dialética não dá conta do fenômeno. A analética enquanto pensamento crítico de alteridade permite fundamentar o OP.

A analética, enquanto pressuposto da dialética, tem como horizonte teórico a experiência da alteridade.

A analogia enquanto possibilidade de superação do unívoco e do equívoco e sua oposição, necessita da alteridade da síntese que, com Cirne Lima denominamos de razão transcendental, e, com Dussel denominamos razão metafísica, enquanto auto-determinação dialógica do ser. Neste caso o ser não é apenas fundamento, mas alteridade.

A analética reconhece e dá identidade à dialética e seus movimentos, tanto em suas posições tética e antitética, quanto em sua posição de síncrese (utópica, adivinhativa, antecipativa, hipotética) e de síntese como resultado ultrapassador.

A analética não pretende apenas constatar que a realidade, a vida, o conhecimento, a ação e a história, contêm a oposição dos contrários e a negação da negação (como *aufhebung* que nega e conserva o negado elevando-o, subsumindo-o num patamar mais elevado), mas pretende, com a alteridade mostrar a possibilidade fática, teórica e existencial da vida humana como síntese. A analética, enquanto filosofia da alteridade, se faz, então, filosofia primeira, ética.

No cara a cara, experiência que se vive originariamente quando escutamos o clamor das vítimas, está o critério ético de toda luta e de todo o consenso. A ética não deriva do conhecimento teórico, mas vice-versa, o conhecimento, a argumentação, a validade derivam da ética. A ética é a filosofia primeira, e não apenas filosofia aplicada, “prática”.

A ética não é apenas coincidência do sujeito consigo mesmo. A identidade pessoal, inclusive enquanto sujeito, não se

---

<sup>2</sup> Cf. nosso trabalho *Orçamento Participativo*. 2003.

adquire olhando no espelho a própria imagem, nem a imagem contrária que nos nega e anula, mas adquire-se no diálogo e na construção de caminhos comuns que nos faz, na fadiga do trabalho, repartir o mesmo pão, fazendo-nos assim “companheiros”.

Com quem e com quem nos defrontaremos para adquirir nossa identidade nacional ou de cidadania? Na alienação de nossa comunidade, de nossa pátria, vivendo mimeticamente a história, a civilização, a cultura dos outros para que aprendamos a perceber que não somos ainda, que nunca fomos, e que somos menos?

Nossa hipótese é a de que a construção participativa de nossa identidade pode ser mediada pelo OP. O OP, como exercício e realização da Democracia em direção a um Estado Democrático de Direito, pode ser a concretização de uma ética no respeito à alteridade ou ser apenas a reprodução mimética de nossa alienação.

Na alteridade analética, que se faz síntese e comunidade, está a possibilidade da efetiva participação. E nesta está a possibilidade do Orçamento Participativo enquanto exercício popular e democrático de política.

O OP não pode ser compreendido como um movimento incluso na mesmidade do sistema, seja ele um modo de reprodução econômico-político-social-cultural, capitalista, de direita ou de um socialismo que faça da outridade do excluído apenas uma abstração universal de classe ou de gênero humano. Nunca, sob pena de se negar a si mesmo, poderá ser determinado pela univocidade da classe, do Estado, do Poder, ou da autoridade, daqueles que dominam ou detêm a hegemonia da argumentação e do microfone. Enquanto apenas razão e estratégia de poder o OP poderá ser, então, a negação ética da participação e da cidadania.

O OP, por outro lado, não poderá também ser determinado apenas pela negação antitética do poder, da autoridade, da instituição, como se fosse o fluir da vida sem norma e sem lei. A participação não é apenas anarquia, sem regra, nem norma, nem instituição, nem é imune à ideologia<sup>3</sup>. Nem é, por outro lado, a soma de ambos: posição e contra-posição. Ele encontra critério e fundamento epistemológico, ético e político, na alteridade do mais fraco e do mais pobre enquanto fora do sistema, enquanto excluído, põe em cheque o sistema, clamando por justiça e instaurando, assim, a ruptura e abertura do sistema para o além de si, e propiciando a seus agentes a conversão ao serviço do mais pobre.

---

<sup>3</sup> Perigo este denunciado por P. Ricoeur, quando mostra a tentação de reduzir a ideologia às determinações das classes sociais, como justificação dos privilégios das classes dirigentes, ou encontrar para além da ideologia um lugar seguro imune: a ciência, a filosofia...

Nisso, o OP abrange e subsume a ética utilitarista, comunitarista, formalista exigindo um critério material, com valores e fins deônticos, com verdade e validade discursiva e libertadora.<sup>4</sup>

Numa concepção unitária do humano (para além do dualismo antropológico e ético, esquizofrênico, que os indo-europeus e o Estado de Cristandade nos legaram<sup>5</sup>) que supõe a integração do desejo, da vontade e do conhecimento (coração e razão), a concepção analética de alteridade supõe a conjugação de ética e conhecimento. Mais, supõe a subordinação do conhecimento à paixão, ao desejo, ao ético. Não é a razão que determina a vida e sim a vida quem determina a razão como uma de suas astúcias. O que nos empuxa para a síntese não é apenas um princípio explicativo como a natureza (a água, o ar, o fogo...a *physis* diziam os filósofos pré-socráticos), não é apenas o número, a forma, não é apenas o pensamento (o *nous*, dizia Heráclito), não é apenas a idéia universal ou o Bem enquanto abstração, ou o Pensamento que se pensa a si mesmo e que nada tem a ver com as coisas que estão abaixo da lua, nem é o Ser enquanto Ser enquanto *ousia* (de Aristóteles), nem é o Deus figurado por algumas religiões como luz, como espírito... mas é o amor de justiça que clama desde o excluído como referência e como mediação.

A analética, não é, pois, apenas a solução das aporias lógicas da dialética, enquanto conhecimento, mas é o pressuposto de possibilidade do viver humano, do agir humano, do compreender e do conviver. A ética é a *Filosofia Primeira*, dirá Levinas.

A possibilidade do outro, dentro de uma comunidade de comunicação, do não previsto na comunidade, embora as decisões da comunidade incidam sobre ele, do excluído tanto na comunidade como da comunidade, de sua voz e de seu voto para reinterpretar a comunidade como para abri-la para fora dela, é a condição de participação real e por isso do próprio Orçamento Participativo.

O real mais imediato para o homem é o outro homem. A relação originária do homem é com o outro: o útero, o peito, a voz, o afago materno. Desde essa relação, e nela, acontece o conhecimento do mundo e de si mesmo. Neste experimentar-se, face a face, cara a cara, como ser-com o outro, está toda a possibilidade de síntese e de ser. Tudo será mediado pelo ser-com, inclusive a consciência autônoma de si mesmo. Toda relação será

---

<sup>4</sup> Cf Dussel. *Ética da Libertação – na idade da globalização e da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000.

<sup>5</sup> Cf. Zanolli. *América Latina – Raízes Sócio-Político-Culturais*. Pelotas: Educat, 2003.

sempre marcada sensorialmente, afetivamente, racional e produtivamente pela presença do outro que nos acolheu, nos enviou e convidou: uma experiência ética.

O apelo do outro nos constituiu e implantou definitivamente na existência. O saber nasceu como sabor do outro e o conhecimento como ato de sexualidade (conjunção carnal) que plantou em nós a esperança da felicidade orgástica do amor.

O real não é apenas o real em sua imediatidade. Negar o real em sua imediatidade, é exigir que ele se mostre mais do que ele mesmo. Tudo o que é real não é apenas ente. Não haveria diferença entre o que é e o ente. O ente é finito, delimitado, por todas as outras realidades. A delimitação se faz pela contraposição de um ente às outras essências. Negar uma essência que, para ser negada necessita antes ser delimitada pelas outras essências é exigência de dupla prioridade, é não delimitar, nem negar.

É preciso guardar a identidade dos opostos, sem diluí-los na pretensa síntese. Para que haja síntese é preciso, antes de mais nada, ouvir e guardar o que o outro disse em sua concretude. Para ouvir o que ele quis dizer, é preciso entender o que ele disse. No que ele disse, contraposto ao que os outros dizem e ao que eu quero dizer, é possível chegar à síntese do que devemos dizer. A partir do que eu devo dizer e do que tu deves dizer, é possível entender o que digo e tu disseste.

É preciso reter a identidade dos opostos enquanto opostos: acolher os opostos, ouvir, discernir seu sentido, sua mensagem, como não oriunda apenas da negação do outro. Assim a justiça na política não nasce da situação ou da oposição, nem do consenso de ambas, se não tiverem o critério superador de ambas em sua relação: a alteridade.

Relembremos que a síntese não resulta da soma dos opostos, nem da imposição de um dos opostos: nasce da exigência imanente da transcendência. Ela ultrapassa e guarda nosso dizer, no dever-ser utópico da verdade e da justiça revelada pelo excluído.

Assim, para exemplificar, ensinar e aprender é fazer sínteses e refundar sínteses já feitas topicamente. A síntese exige que tenhamos uma opinião, que a neguemos na condição de absoluta, e a proponhamos para o confronto com a opinião dos outros, com as outras opiniões; que não fiquemos no mero confronto eleitoral do coletivo, forçando o diálogo para que nossa opinião seja a vitoriosa, hegemônica, aparecendo como se fosse o consenso; mas que nos

façamos dispostos e disponíveis ao apelo que nos supera e, assim, nos guarda<sup>6</sup>.

Ninguém é dono, proprietário, intérprete autorizado da transcendência. Ela nos faz, se dóceis a seu apelo, pastores, zeladores, servidores de sua epifania e presença. Quem se libera à verdade do ser, testemunha ao outro viandante errante o apelo que se faz ouvir. Enquanto testemunha obediente ao caminho, ensina ao outro a possibilidade de identidade que se revela no caminho da simplicidade de ser com o outro.

Monoteísta, profeta do Outro, sem dobrar o joelho diante de nada, diante de ninguém, nem diante de si mesmo, desde a síntese que a alteridade sugere e implica, o homem adquire sua identidade, face a face com o outro homem, construindo a história em suas múltiplas dimensões. Pode-se incluir aí o OP.

A síntese suprema nasce do silêncio audiente da transcendência que se revela no rosto do pobre que clama por justiça. Aí está o critério de identificação e de superação dos opostos.

A realidade, a história, a sociedade são dinâmicas, mudam, transformam-se, *necessariamente*. É uma necessidade ética, moral, dizem os excluídos, os oprimidos. Uma necessidade econômica, política, social. Uma necessidade ontológica e meta-física. A síntese não está já feita desde sempre.

Pelo lado contrário, a estabilidade, a ordem, a “paz” são a realidade “necessária” do cosmos, dos entes, da história, da ética e da religião dizem os dominantes cujo interesse é continuar com o domínio e a hegemonia, fazendo crer que seus interesses, traduzidos em conhecimento, sejam a verdade. Verdade amparada na situação de fato, na epistemologia e hermenêutica dos fatos eficazes, na política, na religião, na tradição como “mestra do futuro” e que ensina por repetição. A síntese já foi feita e acabada. Cabe-nos, apenas, guardá-la.

É preciso um *meio-termo* entre estabilidade e mudança, uma mudança com ordem, mantendo os valores “tradicionais” num ecletismo que não vá nem tanto ao mar nem tanto à terra, dizem os que se beneficiam com o poder sem estar no poder. É um pensamento habitual da classe média, enquanto servidora da classe alta. Nada de revolução. É preciso uma evolução cautelosa, lenta e gradual<sup>7</sup>, alterando um pouco as funções, mas mantendo o todo estrutural e funcional.

---

<sup>6</sup> Cf. Heidegger, M. *O Caminho do Campo*. São Paulo: Duas Cidades, 1969.

<sup>7</sup> Discurso próprio dos presidentes militares brasileiros durante a ditadura pós 1964.

Na história do Ocidente, a Filosofia identificou-se com a ontologia, anulando a dialética, mesmo quando se denominou a si própria de dialética. Fez-se um sistema fechado, com princípios absolutos postos como fixos e como garantia da ordem. Correspondeu à necessidade dos dominadores. A dinâmica dialética já não seria necessária uma vez que a síntese já estava pronta desde sempre.

Por isso, no Estado de Cristandade (especialmente entre 313 a 1648) e na Europa Moderna, a alteridade do pensamento semita foi transformada em ideologia, má consciência: teoria formal que não pode interferir na vida prática, não pode sujar as mãos<sup>8</sup>. A vida prática seria dirigida pragmaticamente, sem teoria crítica. Assim os interesses da classe dirigente poderiam vigorar como fundamento. Igualdade, liberdade, fraternidade, sim, conquanto não se apliquem à realidade econômica, política e social e não valham de fato para todos. Só valem para os mesmos, que preenchem as condições prévias desses conceitos: a burguesia. Apenas um princípio formal como ilusão de boa consciência e para que não surja o poder da negatividade da alteridade, que é a possibilidade da dialética e da síntese.

Um dos critérios para não deixar aflorar a negatividade é dizer que hoje temos “mais” liberdade, igualdade, fraternidade do que antes e que devemos nos contentar, nos alegrar com isso. Assim volta a vigorar o poder “ordenador” da ontologia, enquanto ideologia. A metafísica, porém, como filosofia da alteridade, não é isso. Deve recuperar seu poder de negatividade. E fazer-se, permanentemente, a caminho.

A lógica econômica, política, social e cultural do mercado que se fez capitalismo e globalização, porém, não admite outro critério que não o da propriedade, base de toda filosofia grega e ocidental. Por consequência, o mercado liberado por si e para si mesmo praticará sua única lei: a da competência e da exclusão. Para poder funcionar o mercado não admite a inclusão. Aqui a dialética, apenas negativa é mera oposição, justificação da exclusão. Imposição de um dos opostos, impossibilidade da síntese.

As relações de mercado não são relações dialéticas (positivas), porque a dialética implica a possibilidade da conciliação, da superação dos pólos num patamar anterior e

---

<sup>8</sup> Cf. Kant. *Crítica da Razão Prática*

superior à oposição. E a exclusão, como toda a predicação negativa<sup>9</sup>, é sempre absoluta.

A oposição dialética é, porém, sempre relativa e afirmativa. É uma relação de contrariedade e não de contraditoriedade. Na relação de contrariedade, ambas as proposições são universais, mas o que é afirmado é particular, porque o predicado de toda a proposição afirmativa é sempre particular, ao passo que a exclusão tem sentido universal e absoluto. A afirmação particular não resulta de nenhuma das duas proposições, porque, se ambas podem ser falsas, é certo que nunca as duas podem ser verdadeiras. Se uma for verdadeira, a outra será necessariamente falsa. Da falsidade de uma, porém, nada se conclui.<sup>10</sup>

Toda predicação, toda proposta, toda alternativa que se “atribua” a uma situação, a um problema ou programa, será sempre particular, finita, limitada, nunca absolutizável. A absolutização de uma proposta, alternativa ou instituição, (que intencional ou não intencionalmente sempre gera vítimas) por melhor que ela seja, e máxime quando ela tenha representado uma solução de um problema anterior, é uma traição à história que é dialética e analética. Será uma idolatria, a divinização de um boneco de barro como diziam os semitas<sup>11</sup>.

O absoluto que se manifesta como transcendente e imanente à história é, ao mesmo tempo, a) um “dever-ser”, b) uma imposição “apodítica” do método lógico, c) um “imperativo categórico” de justiça nas relações sociais, d) um princípio “monoteísta” da alteridade que tudo relativiza. Pervadindo todos os meandros da vida e da história, o absoluto se impõe como o dever-ser que empuxa toda a mudança, desde um início radical (criacionismo) até um julgamento final (escatológico). Como finalidade (causa final) é a causa de todas as causas, a medida de todos os meios, o motivo de todo o agir. Como último a ser atingido, o fim está intencionalmente antes de todo o agir: como modelo, como exemplo, como chamamento, como julgamento; e ele se faz epifania no rosto do excluído clamando por justiça.

A transcendência se traduz e se revela no rosto e no apelo das vítimas: ajuda-me, socorre-me! O clamor por justiça da vítima é o critério analético de toda a dialética. A epifania do absoluto que

---

<sup>9</sup> Referímo-nos ao conceito da Lógica que, desde Aristóteles sempre afirmou: o predicado de todas as proposições afirmativas é sempre particular; o predicado de todas as proposições negativas é sempre universal, absoluto.

<sup>10</sup> Cf Zanutelli, J. *O Orçamento Participativo*, Primeira Parte.

<sup>11</sup> Cf. O capítulo 2 do Livro de Daniel, na Bíblia.

julga a história. Ele se mostra como critério originário do homem: no trabalho vivo, como trabalho justo.

Essa alteridade é novidade que rebenta os quadros da previsibilidade da totalidade, dirá Dussel.<sup>12</sup>

É impossível uma dialética sem o absoluto ao mesmo tempo imanente e transcendente, a priori e a posteriori, como presença que interroga e dá a possibilidade da resposta.

Elaborar sínteses é o que define o processo histórico.

O absoluto não é a natureza (física). Ela não é o modelo da dialética com as quantidades mensuráveis e sua passagem para a qualidade. Nem a infra-estrutura econômica determina a história. A história é o espaço da liberdade que, nos condicionamentos materiais, tece e urde novos caminhos.

A totalidade que permite o sentido das partes, não pode ser idealista nem fatalista: é o surgimento permanente do novo. A dialética é a elaboração de sínteses instáveis, precárias, sempre superáveis como *aufheben*. Sempre, de novo, sempre teses apenas.

Fazedores de sínteses, olhamos todas as coisas, pensamos e agimos a partir das sínteses que os outros já fizeram ou nós mesmos fizemos. A síntese é prévia, é meio e é o fim. Síncrise suposta e adivinhada como utopia e hipótese, desenrola-se como análise e posição dos opostos contrários, para concluir-se e acabar-se na superação que recolhe os opostos enquanto opostos e os consoma na transcendência ética. Todo agir é síntese. Todo o existir é síntese. Todo o fundar é sintetizar. O princípio é síntese. As mediações são sínteses. As mediações são postas como necessárias pela síntese que as transcende. Assim até a última e decisiva síntese, sem a qual nenhuma síntese é possível.

### Perigos do pensamento dialético

São perigos para a dialética: **a)** permanecer na síncrise intuitiva como se ela fosse a síntese sem mediações (assim como ela foi dada pela tradição, como padrão de conduta); **b)** permanecer no jogo das oposições como se ele por si só produzisse a síntese (como se a história fosse o resultado da luta de classes), como se a luta não fosse mediação apenas; **c)** imaginar-se na síntese final sem a peregrinação necessária pela precariedade de cada síntese que, ao acontecer exige ser superada.

---

<sup>12</sup> Cf. Marx vinculado a Hegel, a liberdade...Engels: o materialismo dialético e histórico; Lenin,...a elaboração precária de modelos; Stalin: o modelo único; toda discordância é traição. Gramsci, Lucaks, Benjamin: o não determinismo...a imprevisibilidade de modelos socialistas.

Assim o *empirismo* (pelo qual o princípio é igual ao principiado), o *ontologismo cienticista e positivista* (pelo qual o princípio é o diverso, oposto enquanto oposto, do principiado), que faz da pura negação o fundamento, e o *absolutismo racionalista* que se põe no lugar de Deus, conhecendo a síntese final desde sempre e menosprezando os passos mediadores de cada síntese. Nesta, os dados concretos são subsumidos, engulidos, engolfados, destruídos na idéia ou espírito absoluto, a pretexto de serem elevados, sublimados, *aufgehoben*.

A analética nada mais é do que o cuidado para que a dialética possa ser realmente dialética e não se perca na síncrese, na análise ou na totalidade sem mediação. Por isso insiste na alteridade como eixo decisivo de interpretação da dialética, do ser, do pensar e do agir. O pensamento necessita ser analeticamente dialético. A técnica necessita ser analeticamente dialética. A ética necessita ser analeticamente dialética. Assim também a política, a educação, a sexualidade, o trabalho e a economia, a cultura e a religião. Cada um e todos esses aspectos devem resolver os dilemas do empirismo, do ontologismo e do absolutismo. A síncrese é insuficiente. A análise por si só é impotente. A afirmação dogmática absoluta é inútil. Não é porque somos peregrinos do absoluto no tempo que deixamos de ser peregrinos<sup>13</sup>.

Neste sentido o absoluto é prévio, imanente e transcendente ao processo. É *a priori*, é *in praesentia* e *a posteriori* do ser, do conhecer, do fazer, do agir, do crer. Ele é sempre o sonho presente que não aconteceu ainda, mas que é necessário: utopia. Ele é um dever-ser.

Assim, repitamos, o conhecimento (como a origem da palavra diz: cópula sexual, casamento) é um casamento de realidade e subjetividade. Nele a realidade, idêntica a si mesma e oposta à subjetividade, e a subjetividade idêntica a si mesma e oposta à realidade são negadas, identificadas e superadas.

Assim a linguagem, assim tudo. A palavra é síntese de som e sentido. A frase é síntese de sujeito e predicado. O raciocínio é síntese de premissas e forma ilativa. A sociedade é síntese de grupos. Os grupos são síntese de indivíduos como pessoas. O Estado é síntese de sociedade e dever-ser. O direito enquanto norma é síntese de fato e valor. A participação é síntese entre o que eu quero e o que eu devo ante o querer dos outros.

O mais elevado grau de participação é a doação, a generosidade em que eu quero a tua felicidade e faço desse agir a

---

<sup>13</sup> Ernildo Stein, *Ideologia e História*.

minha felicidade. A história é síntese de fato (de fado, destino, imposição) e liberdade. O trabalho é o modelo de elaboração de síntese mais visível. O mal é a determinação da síntese a partir de um dos pólos como se ele fosse princípio. O bem é a identidade dos pólos e sua superação na transcendência.

Nenhuma síntese, porém, é absoluta, acabada, última, definitiva. Cada síntese é sempre apenas uma tese ou antítese em busca de um novo passo. O absoluto relativiza cada síntese, temporalizando-a, corroendo-a, negando-a na pretensão de ser definitiva e absoluta e empuxando-a para diante, para cima, analeticamente. Obriga-a a pôr-se a caminho. E no caminhar, cada síntese é apenas uma tese ou uma antítese suplicando por sua ultrapassagem como sua própria identidade frente ao outro pólo e pela força propulsora do absoluto que a invade, antes, agora e depois.

Assim a totalidade como exigência e como horizonte que sempre mais se afasta quanto mais caminhar, é, no entanto, a medida de cada um dos nossos passos, o lugar próprio de cada coisa, a exigência ínsita de cada fazer e de cada agir.

“O ser se manifesta como escondido”, diria Heidegger e, no entanto, ilumina todos os entes. O Absoluto é, em si mesmo, a igual desigualdade que tudo faz igual a si na diversidade que identifica e aproxima. Ele é a identidade da identidade e da oposição. Por isso o homem é peregrino do Absoluto: em fazendo sínteses da diversidade que deve ser compreendida.

A pessoa, porém, não é apenas entendimento e compreensão. É também, paixão, querer, admirar e liberar-se à liberdade do outro.

Enquanto entendimento, a síntese nasce da necessidade de coerência e da insuficiência dos pólos opostos como opostos. A necessidade de coerência como dever-ser, é princípio do pensar. É fundamento, pré-suposição, horizonte, necessidade. A contingência é constituída contingente pela necessidade e não vice-versa. Se a realidade é contingente e não pode ser pensada senão pela necessidade, pela universalidade e fundamento, é porque a contingência é constituída na auto-determinação do princípio em si mesmo. Assim os primeiros princípios (identidade, razão suficiente, coerência) são o suporte, a hipótese primeira de todo pensar.

Assim, o método científico parte sempre da hipótese e não da observação dos fatos, porque a observação só é possível a partir de um ângulo, de um ponto de vista, de uma hipótese. E, se os fatos se deixam observar a partir da hipótese, confirmam ou corrigem a

hipótese, isto é corrigem a postura, o grau do ângulo de sua observação. O sonho, a hipótese, a utopia é sempre anterior, início da ciência e da experimentação. É também seu julgamento. O círculo: hipótese-experimentação-hipótese, como aprofundamento do saber é a hermenêutica analética que, em si, engloba a analítica e a dialética. Os diversos passos desse círculo só podem ser compreendidos a partir dele: assim a definição da hipótese, a matematização dos resultados, etc.

O Estado de Cristandade anulou a transcendência a partir do pólo dialético do Absoluto como contraposto ao contingente: Deus é o Absoluto e como tal é a autoridade, o proprietário, a causa de tudo; o mundo, o homem é contingência, efeito, dependência. Assim também o papa como representante de Deus e o rei como delegado do papa são o pólo absoluto, a autoridade, a causa, o bem, a justiça, a verdade. Aqui não há lugar para a alteridade e muito menos para o pólo extremo da alteridade: o pobre, o leigo, o índio, o negro, o infiel... Ora, o absolutamente outro, mostra-se como outro no clamor da vítima, do pobre, do índio...

Da mesma forma a Modernidade européia, liberal, capitalista, iluminista, racionalista, positivista, excluiu o outro e fez da subjetividade o absoluto.

O pensar, porém, em seus princípios e desdobramentos nasce da postura ética do cara-a-cara com a vítima cujo clamor nos dá a pensar.

A unidade dos opostos na dialética é suposta e deve ser reposta conceitualmente como conciliação<sup>14</sup>. A racionalidade precisa ser a conciliação de desejo e indignação<sup>15</sup>. Para Platão, o desejo é irracional e prepotente. A ira, a indignação deveriam servir à racionalidade. A racionalidade, porém, é ao mesmo tempo a identidade do desejo (do bem e do belo) e da impetuosidade de quem a busca. A racionalidade identifica, nega e guarda o desejo. A racionalidade não é apenas a lógica de si e para si mesma. Uma racionalidade absoluta, autárquica, que é para si própria medida e critério é sempre irracional. Este racionalismo, na verdade, é sempre uma crença ou uma credence no poder mágico do método (enquanto caminho absoluto) para chegar ao fundamento último e absoluto de tudo<sup>16</sup>. A racionalidade é síntese de desejo e indignação em sua identidade e possibilidade concreta. É síntese de fé (confiança) e coerência. O desejo e a indignação que se conciliam na racionalidade são, porém, o desejo do outro, a alteridade.

---

<sup>14</sup> CIRNE LIMA, A Lógica do Absoluto, *Síntese Nova Fase* 1993: 451.

<sup>15</sup> :Cf. livro IV da República de Platão.

<sup>16</sup> Cf. Zanotelli, Jandir. *Ontologia do Diálogo*. Pelotas, Educat, 1996.

O conhecimento resulta de uma relação inter-pessoal. As relações de amor, de ódio, de aceitação ou exclusão, desde o útero materno, desde o sugar o seio da mãe, desde o carinho, o afago, a relação ob-audiente com o pai, com a mãe, desde o companheirismo com o irmão, a irmã...marcam a estrutura, o sentido e a profundidade do conhecimento. O conhecimento racional, lógico, sistemático é, na verdade, uma justificativa, uma argumentação da relação pessoal vivida e expressa linguisticamente. Não é o conhecimento que determina a relação pessoal, a relação ética. Mas é a relação interpessoal que determina a estrutura do conhecimento. E as relações inter-pessoais, face a face, acontecem materialmente como afago, como proteção, como economia (na relação de trabalho), como política e como criação e organização social e cultural. É sábio o provérbio popular que diz “para quem ama tudo é belo”, “para quem odeia tudo é feio”.<sup>17</sup> A radical relação pessoal é a relação de alteridade e não apenas a relação de um sujeito como o “outro eu”. Nem é, apenas a relação de um sujeito para com outro sujeito. A radical relação inter-pessoal é daquele que, estando no sistema, se abre, escuta o clamor da vítima excluída pelo sistema, e assim abre o sistema, e se desloca para que o clamor possa ser ouvido. Uma relação ética.

Sem ética e valores, sem desejo, portanto, não há racionalidade. A racionalidade é apenas uma das astúcias da vida, uma armadura, uma estrutura que permite espaço e vez à vida, começando pela priorização do mais fraco.

Mas, de que racionalidade se fala? Qual a racionalidade que permite a priorização do mais fraco? A racionalidade como força, como arma para con-vencer o inimigo? Ou será antes a lógica da alteridade, como doação, como serviço, como compreensão, como amor? A experiência da alteridade radical, da gratuidade não seria a experiência, a memória, a esperança do Absoluto? E, no entanto, não podemos confundir experiência do Absoluto com o próprio Absoluto: Sacramento e não apenas símbolo,<sup>18</sup> dizem os cristãos.

A ética enquanto fundamento da dialética é práxis e não teoria, apenas, nem sua aplicação. E não apenas um pensamento

<sup>17</sup> Freud insiste no caráter de “racionalização” do nosso conhecimento; Marx, no caráter ideológico de nossa cultura...

<sup>18</sup> Os mitos dos povos indígenas da AL só se compreendem quando ritualizados. O rito faz parte do conteúdo do mito e seus símbolos (a música, a dança, o gesto). Assim os mitos e ritos não são apenas a representação da realidade, mas é um participar, um incluir-se na mesma realidade fundante e originária. Pela palavra ritualizada o homem atua o universo, a vida: existe. O mesmo pode ser dito da comemoração litúrgica do cristianismo pela qual se lembra, se espera e se realiza o que se lembra e espera. Apenas um aspeto mágico, contraposto ao real e objetivo? É possível entender a linguagem sem o ilocucionário, e perlocucionário?

prático, pragmático da razão instrumental. É ação, opção, decisão, compromisso, muito mais que cumplicidade para com o excluído do sistema. Sem a priorização do mais fraco e do excluído não é possível a ética.

E como justificar esta ética? Pelo interesse da maioria? A maioria, porém, terá interesse em acabar com a exclusão? Pelo interesse do mais forte que até faz concessões (“caridade”) para poder mandar e oprimir? O interesse do excluído choca, fere, atrapalha, nega o interesse do mais forte e do “bloco histórico” que domina e tem hegemonia...

A ética será a lógica da necessidade da sobrevivência individual ou da espécie? O grito dos excluídos cada vez mais numerosos põe em perigo o sistema e então é necessário fazer-lhe concessões? Mas os excluídos são cada vez menos perigosos...Eles não têm poder, não têm armas, nem auto-organização...

Será a lógica do interesse? Do interesse da própria felicidade? Do interesse da salvação eterna? Do interesse do amor de Deus? Assim, amaremos o próximo como a nós mesmos porque Deus mandou? A relação com os outros é então apenas instrumento, para que agrademos a Deus e nos salvemos?

Será a lógica da obediência a um imperativo categórico: o dever como honra, dignidade, como norma em si e por si mesma (Kant)? Uma auto-determinação da subjetividade? A decorrência de um sentimento de culpa? De respeito às exigências da tradição e do tabu (Freud)?

Essas são questões que só encontram conciliação na ética da alteridade como fundamento do pensar e do agir.

Na ética da alteridade que é capaz de acolher o clamor das vítimas por justiça, a transcendência, não impõe o respeito ético, mas o propõe e se propõe como caminho, verdade e vida... A moral é norma estabelecida e exigível e está nos limites da experiência histórica e institucionalizada. A moral, porém, não é a ética, ela se mede pela ética e esta pela transcendência.

Assim a ética funda toda compreensão e todo agir humanos. A síntese ética do encontro do homem com o outro homem, na justiça, dá sentido ao falar, ao fazer, ao pensar.

Assim o diálogo é a síntese ética da linguagem. Ele é anterior, presente e posterior a toda a pergunta e resposta. O diálogo não resulta das frases, assim como o sujeito e o predicado não geram a frase, mas é esta que os constitui e identifica como opostos entre si. Ela os opõe, nega-os, supera-os e os mantém em sua identidade.

O diálogo é anterior à fala e à significação, ele funda a fala e a significação e suas normas e sistemas.

Assim também a comunhão é anterior à interface, à comunicação, ao estar para o outro, à democracia. Quem não está vinculado, ligado, com o outro, não criará a vinculação por meio de teses e antíteses. Porque o homem é radicalmente vinculado, ele expressa, expõe, mostra e cria laços de comunhão.

O “Espírito”<sup>19</sup> estrutura a comunidade, a partilha, o dialogar...e nessas estruturas e instituições, nessa temporalidade espacial, que se faz virtude, moral, direito, norma, língua...o “Espírito” se encarna e habita entre nós...Assim, para ver o “Espírito”, é preciso ver não apenas o sistema e suas normas, mas as fendas, as brechas, a negação do sistema no rosto do excluído do sistema: no rosto do pobre. Nenhuma estrutura ou sistema é capaz de comportar o “Espírito”. A estrutura revela, indica, desvela e mostra o “Espírito” enquanto se supera e se faz obediência ao abismalmente outro.

A pura e simples afirmação do sistema como absoluto é negação absoluta do Absoluto e do sistema: tudo se anula. Não há resgate, recuperação, superação, ressurreição da carne... É preciso vigiar, vigilar, cuidar da manifestação do Espírito, que é manifestação também do homem e da terra, e da vida... não só estar atento, mas ser cuidadoso...<sup>20</sup>, “*sorgen*”<sup>21</sup>. No visível há a epifania do invisível. Na forma, engravidando toda a estrutura, e doformando sua silhueta, está a vida. É preciso cuidar da forma para acolher a vida. A vida dá à forma sua devida forma e formato.<sup>22</sup>

Assim a analética da alteridade permite compreender o pensar, o agir, o fazer; pensar o pessoal e o comunitário, pensar o interesse e o ético.

## II- Pressupostos éticos e políticos do Orçamento Participativo

Em síntese, podemos dizer que o OP tem, como fundamento ético, os seguintes princípios:

---

<sup>19</sup> Tomamos aqui a noção de Espírito que o cristianismo tem como aquele que constitui a “comunhão dos santos”. Modo parabólico de falar que o pensador não pode desprezar.

<sup>20</sup> Cf. Boff, Leonardo. *O cuidado*.

<sup>21</sup> Cf. Heidegger: *Ser e Tempo*.

<sup>22</sup> Para aceder à verdade “é preciso deformar a forma e desfigurar a figura...flor e canto são o único caminho dado ao homem na terra para chegar à verdade” diziam os tlamatimines Astecas.

- Criar, inventar, estabelecer, dentre as alternativas possíveis, as melhores (mais eficazes, mais válidas) mediações para produzir, reproduzir e desenvolver a vida humana (auto-responsável) em comunidade é o princípio material-universal (estabelecido pela razão prática) de todo o agir ético.
- O princípio proposto numa determinada comunidade humana é validado intersubjetivamente pela argumentação ética (com outras comunidades). Esta argumentação exige: a busca sincera da verdade (numa ação comunicativa e não apenas estratégica de dominação); a correção na argumentação; a simetria dos interlocutores (que significa não apenas ter em mente uma comunidade ideal de interlocução, mas por-se a caminho na realização de uma igualdade inclusiva a começar pelos mais excluídos)... Se alguém, algum grupo, algum povo não puder ser incluído, realmente e não apenas idealmente, na comunidade argumentativa, isto demonstraria por si só que o princípio, não podendo vir a público, devendo ficar escondido, “protegido”, não é bom, é mau, é perverso, anti-ético, desumano. Assim, a transparência, a publicidade, é condição de sua validade, em todo o processo.
- Assim ao princípio material são agregados os princípios formal-procedimentais (coerência não apenas com o universal e sim com o vital), o de factibilidade (é preciso que algum modo se mostre sua viabilidade, muito embora peregrina, histórica, precária) e o princípio crítico de libertação que faz da libertação das vítimas do processo a prioridade e o *telos* da ética.
- O conhecer, o fazer, o agir humanos partem, pressupõem e manifestam uma atitude ética de reconhecimento ou não da outridade do outro enquanto gesto de solidariedade ou dominação. Não há atitude neutra. A ética não resulta do conhecimento e de sua lógica mas, pelo contrário, o conhecimento resulta da ética e de sua lógica. A criticidade resulta e corporifica, materializa, a atitude ética de colaboração, de solidariedade. Vice-versa não vale: não é suficiente uma atitude crítica lógica e metafisicamente para gerar solidariedade. A solidariedade acontece nas relações sociais econômicas, políticas, culturais e religiosas. Mas não nasce apenas delas.
- A ética não resulta, também, apenas de uma determinação da subjetividade de cada um, nem da autoridade histórica

das tradições implantadas pela socialização do grupo social a que se pertence. A ética não se resume à moral (um conjunto de normas e valores propostos e impostos a uma comunidade como comportamento que se espera, que é oportuno e que é necessário observar). Ela implica em envolvimento da liberdade em aceitar como válidas ou como não válidas as normas morais e em lutar para que o comportamento espelhe sua validação ou sua revogação para que a outridade do outro seja acolhida e respeitada. E se é verdade que a solidariedade exige organização, normas, ritos para vigorar (Durkheim), também é verdade que o rito, a norma, muitas vezes disfarça, dissimula, esconde relações sociais de opressão, de anti-solidariedade. E a solidariedade “orgânica” (e não apenas “mecânica”) exige não apenas a criatividade de novos padrões e ritos, mas o acolhimento à outridade do outro homem que, em si mesma, é novidade e criatividade abissal.

- A ética não nasce apenas do consenso de um grupo de debate ou de convívio, nem do consenso de uma comunidade ideal de argumentação (as máfias também tem um coeso consenso). É verdade que um dos sinais indicativos de que uma atitude não é ética consiste em não admitir que ela seja submetida a uma comunidade de argumentação. Mas este pólo dialético não valida por si só o pólo oposto: é ético porque submetido à argumentação, de um, de alguns ou de toda uma comunidade. A ética transcende, fundamenta e dá sentido à comunidade e sua argumentação e não vice-versa. É porque a ética transcende a comunidade que ela deva ser validada pela comunidade e não vice-versa. A ética dá sentido à comunidade e ao debate e consenso da comunidade. Por isso o OP não será uma atitude ética apenas porque resulta do consenso de seus participantes.
- O trabalho é a atitude ética fundante: o trabalho vivo e não apenas a força de trabalho subsumida no processo de produção da propriedade cumulativa e exclusiva do capital. Ele é o critério.

Assim, o orçamento participativo: supõe a dialética de autoridade (Estado) e cidadão. Supõe que a participação mantenha e dê identidade à autoridade do Estado (e às Instituições da Sociedade Civil) e às necessidades e direitos dos cidadãos, enquanto opostos. Sem que um ou outro determine o contrário: Não é o Estado ou a Sociedade que determina a cidadania, nem a

cidadania que determina o Estado ou Sociedade. É a participação (ou exercício real da democracia) que determina um e o outro enquanto opostos, idênticos a si mesmos e vinculados na oposição. A renúncia ao poder totalitário e auto-determinante do estatismo é condição de possibilidade da participação, assim como a confirmação daquela autoridade pela participação cidadã. A ética da participação é transcendência analética em relação ao Estado e aos cidadãos. É nele que os direitos e deveres se constituem e realizam.

Assim, não podem os cidadãos, para participar, estar pré-determinados pelas instâncias previamente estabelecidas de participação (Sociedades, Igrejas, clubes, bairros de residência, poderes como câmara de vereadores, entidades...). A desconstrução das sínteses de participação prévias (embora permaneçam como lugar, condição, memória de outras participações), é condição de possibilidade de participação. Para que o movimento dialético possa acontecer é preciso ver que as sínteses, uma vez feitas, necessitam de ultrapassagem, convertem-se em teses. E a síntese posterior não deixa as anteriores petrificadas como dogmas absolutos. As formas de absolutismo sobre sínteses já constituídas podem negar o processo de participação, se, por dentro das próprias sínteses não se reviver a dialética permanente de participação: a superação analética.

### **Alguns princípios políticos do Orçamento Participativo**

Dentre os **princípios políticos** destacaremos os da Modernidade como os do Estado de Direito, a Democracia Representativa, os Direitos Humanos e especialmente: Igualdade, Liberdade e Fraternidade e da soberania popular.

- Todos os homens são iguais em dignidade, livres, capazes de perfectibilidade expressa em utopias e esperanças, sujeitos da história em interdependência com cada um e com todos os outros homens, radicalmente solidários, elaboradores de mundos de significância: outro de cada um.
- Os homens são radicalmente fraternos porque têm uma origem comum, formando uma só família (muito embora a diversidade de etnias, sexualidade, cores...) e uma só raça, e têm um “*telos*”, uma perfeição, uma escatologia comum: todos são chamados à perfeição, à felicidade que poderia ser expressa pelo mito semita: o homem (homem e mulher) nasceu para transformar o mundo num pomar com todos os

frutos possíveis, completamente irrigado, experimentando na nudez da verdade (e da intimidade sem máscara) a presença de Deus (que planta o critério da organização do pomar, empuxando o homem para mais além de seu próprio arbítrio) e que passeia com o homem à brisa da tarde.

- A igualdade, a liberdade, a fraternidade não são apenas uma ilusão impossível para justificar a “livre” concorrência do mercado, mas uma utopia que precisa acontecer para que a sociedade tenha sentido.
- O povo é soberano (ele detém o poder máximo de governo e organização). Dele derivam as leis e a força para fazê-las cumprir. Da soberania popular nascem as utopias, exigências, princípios: igualdade, liberdade, fraternidade. O princípio político da soberania popular impôs-se, na Modernidade, como exigência fundamental, para ultrapassar as tiranias e despotismos religiosos e políticos estruturados no Estado de Cristandade. A voz de Deus está na voz do povo e não apenas na voz do rei ou da hierarquia eclesiástica, dizia a burguesia que buscava a hegemonia política. E desde então, o conceito mais conflitivo e ambíguo foi o de “povo”, “popular”. A burguesia é o povo e sua representação? Em que medida uma nação se constitui como soberana ante as outras nações e frente ao Estado que ela organiza como sua norma, seu poder e seu espaço de liberdade, igualdade e fraternidade?
- Em que se funda a soberania popular? A) Na natureza humana (liberdade) e das coisas? B) No Estado-Nação? C) No fato da luta de classes e na lógica fatal da história? D) Na imprescindível condição da existência: para não morrer? E) Na exigência ética do viver e conviver? Para que a soberania popular não se faça anarquia suicida é preciso que ela seja controlada, tutorada, tutelada pelas lideranças (econômicas, políticas, sociais, culturais)? A burguesia é a classe social portadora das promessas e garantidora dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade? O Estado de Direito é a condição? A Democracia representativa é a condição? Ou a Democracia representativa seria apenas um meio, talvez uma condição, para operar a Democracia que é sempre direta, em seu nascedouro, em sua finalidade, e em seu exercício?
- A Democracia direta deveria ser a utopia, o ético, a expressão da soberania popular e o restante (Democracia Representativa, Estado de Direito, a Legalidade....) seria

apenas e tão somente condição para o exercício da Democracia que só é Democracia se for direta? É o que aparece e se evidencia nas experiências democráticas de participação popular.

- Neste sentido, o OP, (na impraticabilidade e mesmo impossibilidade de uma Democracia direta em sociedades amplas e complexas) seria um instrumento para articular a Democracia representativa com a direta.
- E o OP, enquanto exercício de Democracia Direta, enquanto manifestação da soberania popular, encontraria na ética da participação o seu fundamento.
- A Ética da participação encontra na necessidade da inclusão dos excluídos, na priorização do mais pobre, no clamor dos oprimidos pelo sistema excludente sua razão de ser.
- Deixamos de examinar, por óbvios, os princípios da legalidade, da publicidade, da república, da divisão dos poderes, da periodicidade do exercício do poder, do voto individual e o critério das maiorias em seus múltiplos aspectos...

### **III – O Orçamento Participativo**

**Nossa hipótese** e pressuposição para compreender o Orçamento Participativo é: o OP é um processo de Democracia Participativa que nasce de uma decisão política caracterizada por uma escolha ética que integra os seguintes elementos:

- a) do clamor das vítimas produzidas pelo sistema de produção e reprodução capitalista (ou não) globalizado surge, e se impõe para todos a exigência: “as vítimas devem poder viver”, as vítimas do sistema devem ser incluídas na partilha dos bens produzidos pelo sistema;
- b) o OP ensaia uma resposta e alternativa: “as vítimas não só devem poder viver” mas “as vítimas podem viver” e, então, “todos podemos viver” (produzir, reproduzir e desenvolver a vida humana auto-responsável em comunidade).<sup>23</sup>

O princípio fundamental da ética (teórico e prático) material e universal superando as éticas formais ou as materiais delimitadas num só contexto (como o do consumo no mercado), parece ser: o dever de produzir, reproduzir e desenvolver a vida humana em

---

<sup>23</sup> Cf. Dussel, E. *Ética da Libertação*.

comunidade, institucionalmente. Encontrar necessárias mediações econômicas-políticas-sociais-culturais que permitam a produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em comunidade: eis o compromisso ético. Aí o OP tem sua validação e seu horizonte.

Como as ações e instituições com pretensão de bondade não são boas em sentido absoluto, gerando vítimas, é preciso instaurar permanentemente uma ética da libertação que:

- a) negativamente afirme que as vítimas devem poder viver;
- b) discursivamente elas devem poder participar da argumentação da maneira, do processo, dos caminhos de sua libertação;
- c) e, em tudo, buscando as transformações sócio-político-culturais com pretensão de justiça.

Este processo ético-político de participação popular não é um conceito ou um processo apenas dialético, um jogo de oposições de interesses, um jogo de suplantação dos interesses de uns pelos interesses dos outros, mas é um jogo analético em que o interesse de todos conflui no interesse dos mais fracos e excluídos como condição e como legitimidade da luta pelos interesses de todos. No interesse da inclusão dos excluídos, assumida pela comunidade dos excluídos, apoiada na solidariedade ética daqueles que com ela se compromete, está o sentido até revolucionário do Orçamento Participativo.

Na medida em que fugir deste compromisso e deste caminho, o OP passa a ser uma simulação, um disfarce e uma traição à causa popular e, conseqüentemente, à causa de cada homem e de todos os homens.

## **O OP como participação**

Como o próprio nome indica, o Orçamento Participativo é o exercício da concepção analética de participação. E esta supõe, no mínimo:

- A construção de condições de igualdade, liberdade e fraternidade como compromisso ético permanente, sempre renovado.

- A participação não é uma concessão, um favor, magnanimidade de quem tem o poder, ao pobre, ao excluído, como exercício de virtude de quem concede, como prática da “caridade cristã” visando à salvação do generoso. Torna-se impossível a participação se aquele que detém o poder por representação, não devolver o poder concedido a quem o concedeu. Se, como dizia

Rousseau, a Assembléia do Povo não retomar permanentemente sua soberania indelegável, exercida momentaneamente por seus servidores encarregados das funções do Estado.

- “Todo poder emana do povo e ele o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” diz a Constituição Brasileira. A concepção de propriedade aplicada ao poder e, pior ainda, à representação do poder (o representante é o dono do poder e ele o exerce como bem entender) torna impossível a participação. Não só impossível a participação do povo (usurado que foi) mas também do detentor do poder.

- Para que haja participação real (e não trejeito, ritual apenas da participação) é preciso que o detentor do poder devolva o poder, renuncie ao poder sempre que estiver frente àqueles que lhe deram a representação e o poder. É preciso retornar sempre à idéia de soberania popular da Assembléia, como dizia Rousseau.<sup>24</sup>

- Isto implica que o representante do povo deverá ouvir o povo em tudo o que o povo tem para dizer. E o que o povo disser é o que vale. E o que o povo quis dizer deve ser interpretado segundo o que o povo precisa (suas maiores necessidades) e não segundo a facilidade, a disponibilidade ou factibilidade de quem manda. E não se pode fazer de conta que se ouça, fazer de conta que se ouviu, ou, pior ainda, que já se sabe o que o povo quer dizer, ou que o povo não sabe o que quer nem como dizer o que quer. E não se pode pôr na boca do povo o que se quer que ele diga, como assentimento, consenso com as linhas programáticas de “meu” partido ou “minha” ideologia, mesmo que elas se digam e propalem como sendo populares.

- Deve-se ultrapassar o cinismo: de escutar para não ouvir, de falar para não dizer, de encenar a participação para não haja participação.

- É o povo que deve dizer o critério, refletida, dialogada, debatidamente. E então o povo é sempre sábio quando falar a partir de si próprio e não for subsumido no projeto hegemônico da elite que manda: primeiro atenda-se aos que menos tem, para depois atender aos outros. Primeiro o que é útil a todos, para depois atender o que é útil a um grupo, setor ou indivíduo. O mais fraco, o excluído, passa a ser critério ético e político da determinação das prioridades de ação. E este critério ético-político é o que permite

---

<sup>24</sup> Se isto não é possível numa sociedade complexa, se o factível, no momento é ligar (associar) à Democracia representativa elementos de Democracia direta (como dizem os teóricos do OP em Porto Alegre) pelo menos deve-se estabelecer o critério que: a participação direta é o critério ético-político da Democracia.

(analeticamente) fixar e superar a oposição dialética de excluídos e incluídos, de representantes e representados, de sociedade e Estado.

- E não se diga que é suposição ingênua de pensar que os pobres e excluídos sejam solidários. Na verdade, só não crê nisso aquele que projeta sobre os pobres e excluídos, o critério que ele mesmo tem de egoísmo absoluto ditado pela propriedade do supérfluo como demonstração de poder. Na verdade, é a atitude de desespero de quem se sabe justamente isolado sem poder ser com-o-outro.<sup>25</sup>

- A participação implica em processo, em institucionalização e em sua constante superação. É preciso rito, organização, como meio, como caminho ditado pela participação e seus critérios. A burocracia, o ritual, não geram nem mantêm a participação, mas são como seu corpo, indispensável e insuficiente, sempre de novo refeito saudavelmente.

No contexto de iniciativas que procuram resgatar as raízes da Democracia onde todo cidadão tem direito a votar e ser votado, onde cada um vale um voto de igual peso, onde o voto deve expressar a opinião livre de cada um, onde vigora o princípio da maioria numérica nas deliberações, onde se reconhece o direito das minorias, onde a liberdade de opinião e de imprensa, a liberdade de reunião e associação sejam garantidas, alternativas são implementadas no mundo de hoje como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular que aparecem em nossa Constituição.

O Orçamento Participativo emerge como uma alternativa significativa de participação política onde os cidadãos “estão **envolvidos** no processo político, **mobilizados** para participar e detêm os **recursos** necessários à participação (inclusive o acesso à informação)” como diz Nuno P. Monteiro<sup>26</sup>. Os participantes motivados e com garantias exercem o direito com regras e meios, dentro de uma ética fundamental de comunicação. Votam, influenciam, cooperam, contatam, decidem como diz Ricardo Magnus Rangel<sup>27</sup>

Utilizando o critério de alteridade analética como condição das relações dialéticas de conhecimento, de relação e inter-relação (econômica, política, social, cultural) poderemos ver criticamente o

<sup>25</sup> E se a população participante “quebrar a cabeça” em decisões menos sábias e das quais venha a se arrepender, isto não será mais desastroso do que as decisões de burocratas da elite que quase sempre erram e sempre erram em detrimento dos mais fracos.

<sup>26</sup> MONTEIRO, Nuno P. Cadernos Socialistas. Democracia Eletrônica. Lisboa: Gradativa Publicações, 1999. Pg. 13.

<sup>27</sup> RANGEL, Ricardo Magnus. Participação: Tributo à Soberania Popular. Porto Alegre: Assembléia Legislativa, 2001. Pg. 18-25.

programa Orçamento Participativo em todas as suas etapas: a) no planejamento e preparação, b) na execução (convites, reuniões, decisões), c) na aplicação do decidido, d) na avaliação e acompanhamento.

### **O Orçamento Participativo como política de participação.**

As experiências de participação popular que se encaminham a compor, decidir, controlar o Orçamento e que antecedem o OP em análise, acontecem no final da década de 1970 e início da de 1980, num contexto que poderia ser assim indicado:

- É época de **crise dos paradigmas**: econômicos (do capitalismo industrial para o financeiro); com a polarização Norte x Sul; com o esgotamento da polarização ideológico-política mantida pela guerra fria; com o esgotamento do modelo do Estado do Bem Estar Social e a redefinição das relações de trabalho e das funções do Estado (o Estado Mínimo, o estrangulamento do sistema previdenciário e das políticas sociais de compensação); com a desregulação do mercado e da economia; com o esgotamento dos socialismos de economia planificada e a estatolatria; com a instabilidade do controle mundial dirigido pelos EU frente as crises políticas pelas quais passam a Ásia, a África e América Latina (controle compartilhado pela Trilateral, grupo dos 7); com o ressurgimento e união dos povos árabes e islâmicos ao redor do petróleo (dese 1964); esgotado o modelo truculento das ditaduras promovidas pelos EU para controle econômico-político-social e cultural da América Latina e do Terceiro Mundo como um todo
- Ressurge, então, em toda parte o tema da participação popular: o povo é o autor de sua libertação. Neste sentido é bom lembrar fatos e movimentos como:

As experiências de revolução popular: Revolução Russa – Revolução Chinesa – Revolução Cubana sem falar da África... Depois das experiências populistas e dos fascismos. Depois das tentativas frustradas de revoluções proletárias e das contra-revoluções: as ditaduras da América Latina (especialmente Chile, Brasil, Argentina, Uruguai).

Depois das experiências de conscientização e educação popular. Na senda das conclusões do Concílio Vaticano II e da Conferência Episcopal de Medellin (o pecado da AL se chama

miséria – e a opção preferencial pelos pobres: o pobre como epifania do Absoluto). Desde dentro das Comunidades Eclesiais de Base que procuram viver o Cristianismo pela raiz, a exemplo dos três primeiros séculos depois de Cristo.

Depois do clamor dos estudantes de 1968 (pedir o impossível)...

Depois da centralização do Estado, do autoritarismo e das de-formações políticas operadas pela ditadura (1964-1978) destruindo o federalismo e anulando o município e atrelando o país a uma espantosa dívida pública e externa.

Impunha-se o resgate do sentido comunitário, da organização de moradores, de cooperativas reforçando o caráter local com seus problemas e reivindicações; impunha-se resgatar a participação popular na administração pública.<sup>28</sup>

Na esteira da lenta e gradual abertura política do Presidente militar Ernesto Geisel (1976...) e do “farei deste país uma democracia, mesmo que seja a porrete”, frase atribuída ao Presidente militar João Batista Figueiredo, com as leis de anistia (mais para perdoar os algozes que as vítimas), com o retorno de intelectuais e políticos do exílio, com o movimento que incendiava as ruas reclamando eleições “diretas já” para presidente da República, a abertura política se impunha.

Teotônio Vilela, doente em fase terminal, percorria o Brasil pregando o pagamento das dívidas sociais que o Estado e a Nação brasileira deviam aos cidadãos, desde o emprego, a garantia de alimento, a moradia, a educação, saúde, segurança, etc. e isto se impunha como um grito profético de uma ética política necessária.

As alternativas de educação popular (Paulo Freire, MEB...) da década de 1960, dos movimentos e organizações populares, bem como das comunidades eclesiais de base, passada a tempestade da ditadura de 64<sup>29</sup>, ressuscitavam das cinzas e se ensaiavam

<sup>28</sup> Mesmo porque os militantes da esquerda, destituída de seus órgãos de organização e vivendo na clandestinidade, encontravam nas associações de moradores um lugar para recomençar sua luta. A sofreguidão com que foram criadas associações de moradores de bairro para legitimar lideranças que, num só dia reuniam alguns moradores, aprovavam os estatutos, elegiam sua diretoria e assim constituíam representantes para falar politicamente, foi um problema para o OP.

<sup>29</sup> Bernardo de Souza, *Todo Poder Emanado do Povo – Quando Tudo Começou*, pg.s 14 e 15 mostra como a ditadura coibia a participação, desde o Ato Institucional nº 2 quando os partidos são extintos e só admitidos dois partidos ARENA e MDB, aprovando uma nova Constituição em 1967, sem a presença de muitos deputados já “cassados” em seus direitos políticos; com uma emenda acabam com a eleição para Presidente da República, para o Governo dos Estados, Prefeituras das Capitais e Portos Marítimos, de Fronteira, de Estâncias Hidrominerais; eliminaram-se as garantias políticas sob o jugo da lei de segurança nacional etc. etc. prorrogavam-se os mandatos sob pretexto de conveniência... admitiam-se as sub-legendas de um mesmo partido... De tal forma que

experiências de participação popular na administração municipal como as de Pelópidas da Silveira (1955 em Recife), a de Dirceu Carneiro (Lages, 1977), a do “Todo poder emana do povo” (Pelotas, 1983<sup>30</sup>), a dos Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS, desde 1994), a dos Comitês de Bacia (Desenvolvimento sustentável nas bacias hidrográficas do RS), a Consulta Popular (Regulamentada em 1998 RS) e, por fim o Orçamento Participativo (em Porto Alegre, depois em Santa Maria, Caxias do Sul e no Estado do RS).<sup>31</sup>

Hoje, sem sombra de dúvidas, pode-se afirmar que a idéia do Orçamento Participativo foi gestada, ensaiada, praticada, pioneiramente, em Pelotas, na administração municipal de Bernardo de Souza (1983-1987). Foi desta experiência, amplamente divulgada nos meios de comunicação e debatida por seus autores com professores, políticos e agentes sociais de Porto Alegre, Cachoeirinha, Montevidéu... que nascerá, em Porto Alegre, o OP e dali alcançará o Estado, outros municípios e outras paragens.

Por isso é importante deter-se sobre essa experiência inovadora.

### **OP em Pelotas – Todo Poder Emana do Povo**

Como procurador-geral do município e depois à frente da COSAC (Coordenadoria de Serviços e Ação Comunitários), Bernardo de Souza, na administração de Irajá Rodrigues (até 1983) propõe a descentralização administrativa (com coordenadorias regionais: uma em cada grande bairro) e a participação popular nestes trabalhos.

Fruto desta interação com a população e com um grupo de intelectuais que, em Pelotas, ensaiava ações populares em múltiplos sentidos (criação de comunidades de base, organização dos movimentos populares, associações de moradores, criação de um curso de Pedagogia para formar alfabetizadores e educadores na

---

Eleição de 1982 escolheram prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, senadores, deputados estaduais e federais e governadores. Depois de muita sede por Democracia vinha, enfim, uma enxurrada quase indigesta de escolhas.

<sup>30</sup> A experiência de participação popular no programa *Todo Poder Emana do Povo* levado a cabo em Pelotas (1983-1987), servirá de contra-ponto para nossa análise do Orçamento Participativo.

<sup>31</sup> Boaventura de Sousa Santos, na obra que organiza *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. (Rio de Janeiro: Saraiva, 2002) recolhe experiências de participação em 6 países: África do Sul, Brasil, Colômbia, Índia, Moçambique e Portugal, e faz uma análise do OP em Porto Alegre, com observações incisivas e relevantes para o nosso trabalho.

linha de Paulo Freire na UFPel, o primeiro de todo o Brasil, etc) Bernardo é incentivado a pensar na possibilidade de uma candidatura que implantasse na administração municipal a participação real do povo.

Candidata-se a prefeito pelo PMDB e elabora, com a participação de um grande grupo, sua plataforma de governo expressa no “jornal de campanha” A HORA É AGORA. Distribuído de porta em porta, trazia o compromisso “da participação da comunidade...no processo de tomada de decisões... especialmente na discussão e deliberação sobre o orçamento municipal”<sup>32</sup> prometendo fazer um governo popular pautada na “eficiência, probidade, descentralização e participação popular”(B.Souza, 2002:18). Os fundamentos da participação popular eram “uma sincera e efetiva confiança na soberania popular... com irretocável probidade e com a efetiva possibilidade de a população aprovar e rejeitar as propostas governamentais (propostas que a administração tem a obrigação de apresentar com a correspondente programação de uso de recursos humanos e financeiros, também referentes à manutenção)”<sup>33</sup> e dentro dos parâmetros permitidos pela lei.

Ao assumir a Prefeitura em 31 de janeiro de 1983<sup>34</sup>, Bernardo encontrou a situação seguinte:

- uma gravíssima crise financeira: os servidores, com 7 meses de salários atrasados entram em greve.
- Os salários consumiam 120% de toda a receita (uma Prefeitura autofágica: sem possibilidade de investimento, de manutenção ou de serviços de espécie alguma)
- O pagamento da dívida anteriormente contratada consumia 40% da arrecadação, sendo que os bancos, com procuração irrevogável, retinham esses valores antes que o Estado ou a União os repassassem à Prefeitura.
- Dos possíveis tributos recolhidos pela Prefeitura, 1/3 dos imóveis eram isentos de IPTU (os mais pobres) ou com 50% do valor se fosse imóvel único e residencial do proprietário.

<sup>32</sup> Cf. Bernardo SOUZA, 2002: 21.

<sup>33</sup> B. SOUZA, 2002: 20.

<sup>34</sup> Para um mandato de 6 anos. Bernardo deixou a prefeitura para assumir a Secretaria de Educação do Estado do RS em 15/03/1985. O vice-prefeito assumiu então a prefeitura sem o compromisso com a participação popular e o processo se interrompeu.

Muito embora a nova administração pusesse em prática todos os estímulos de participação popular e fosse denominada de *Governo da Participação*, isto não bastava. Dentre os estímulos destacamos:

- Eleição para a escolha de cargos administrativos, como os administradores distritais ou sub-prefeitos (8 distritos), vedada a discriminação político-partidária, com voto de todos incluindo analfabetos e maiores de 16 anos<sup>35</sup>. Todas as condições da eleição eram deliberadas pelas assembleias comunitárias do distrito que se transformaram em Conselhos Comunitários Distritais com reunião mensal, e dos quais podiam participar todas as entidades associativas do Distrito.
- Eleição (por lista tríplice em 1983 e direta a partir de 1985) para diretor nas 148 escolas municipais (escolas de 1º e 2º grau)
- A criação (pioneira) do Conselho Municipal de Educação com a participação de professores, de representação das escolas públicas, particulares, universidades e de círculos de pais e mestres... para deliberar sobre as políticas de Educação.
- A criação do Conselho Municipal de Trânsito, com a participação de todas as associações comunitárias, grêmios estudantis, diretórios acadêmicos, agremiações profissionais, movimentos populares de Igrejas e um representante das empresas permissionárias de transporte coletivo que, avaliadas as reais despesas, não só não elevou o valor das tarifas, mas adequou-as à capacidade salarial dos usuários. Os proprietários forçaram uma greve. A Prefeitura praticou intervenção... “A partir daí, as empresas permissionárias nunca mais desafiaram a autoridade e a política tarifária da

---

<sup>35</sup> “A criação das administrações distritais (com sub-Prefeitos eleitos por voto da população) os conselhos comunitários, a eleição dos diretores de escola – tudo me parecia muito próximo do que eu havia visto na Nicarágua e tudo acontecia sem que jamais eu lhe tivesse comentado ou reportado o assunto... O ponto culminante desse processo de radicalização democrática veio, no entanto, com a criação do orçamento participativo.... Mas o que torna o projeto de Bernardo diferenciado de todas as experiências posteriores, principalmente no Rio Grande do Sul, foi a neutralidade partidária, o desassombro e a neutralidade, a disposição deliberada e trabalhada de não “controlar” ou influenciar as decisões das comunidades, a intenção articulada de evitar a manipulação da vontade popular” José Fogaça in B.SOUZA, 2002: 11

prefeitura”<sup>36</sup> e se conseguiu implantar uma política de tarifas públicas<sup>37</sup>.

Muito embora todo incentivo à participação, a situação financeira da prefeitura permanecia caótica e impraticável. Muito embora “o espírito democrático do pequeno grupo inicial, reunido em torno de nossa candidatura que o levava a buscar caminhos para ações e práticas participativas além dos marcos tradicionais da democracia representativa” era preciso que a participação fosse eficaz em deliberar sobre uma creche, uma escola, um posto de saúde...e que não se perdesse no vazio do “mas não há recursos”. A participação, a Democracia corria o risco de aparecer como inócua, ilusória, incapaz de resolver os reais problemas da população. Pois, se havia a ordem de que “todos os secretários, no desenvolvimento de seus trabalhos específicos, tinham de discutir com a população e com as entidades as atividades que viriam a ser desenvolvidas”<sup>38</sup>, discutir e debater com a população para, ao final, dizer que não havia recursos, era o suicídio político.

Ademais, tínhamos ainda quente e dolorido o ensinamento da ditadura, na senda do Positivismo: o poder só é eficaz quando centralizado; reunião, assembléia, participação é perda de tempo e de dinheiro. Era preciso mostrar que o poder é mais eficaz quando descentralizado e participado. E que o povo é mais lúcido que muito ditador.

O interlocutor do administrador público não poderiam ser apenas os funcionários municipais, que estavam em greve por justa reivindicação salarial. Ademais, era impossível atender sequer o pagamento de salários correntes (que absorviam 120% da arrecadação), e muito menos pagar 7 meses de salários atrasados. O interlocutor da Prefeitura era a população do município que pagava e custeava toda a máquina administrativa e dela nada recebia e de quem os funcionários (incluindo o Prefeito) deveriam ser considerados empregados e servidores.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> B.SOUZA, 2002: 23 e ss.

<sup>37</sup> “Conseguimos fazer com que o controle do transporte coletivo fosse público e, com isso, descobrimos que as alegações dadas pelas empresas pra pedir aumento de tarifa não eram verdadeiras, pois elas tinham condições de trabalhar com valores menores” Alceu Salamoni, in B. SOUZA, 2002: 40.

<sup>38</sup> Alceu Salamoni, in B. SOUZA, 2002: 41

<sup>39</sup> Era preciso, antes de mais nada, impor um pouco de racionalidade administrativa no caos. Foi extinta a Secretaria de Planejamento e criado o Conselho Municipal de Planejamento (com o prefeito, vice, secretários, dirigentes das empresas estatais) e um Departamento para elaborar tecnicamente o Planejamento. Foram demitidos 1.500 dos 5.000 servidores (não necessários aos serviços do município) a começar pelos cargos em comissão e de salários mais altos... para que a folha coubesse minimamente no orçamento de arrecadação. O professor Alceu Salamoni, chefe de Gabinete de Bernardo, assim se expressa: “No primeiro ano não conseguimos colocar em prática a proposta de

Mas como chegar à interlocução? Muitos eram os representantes do povo: vereadores, Prefeito, presidentes de associações e de comunidades, de partidos... Todos dizendo-se representantes legítimos, legais, exclusivos, trazendo reivindicações e falando em nome do povo. E o povo? Depois de ter votado, permanecia calado, insatisfeito com a nulidade de serviços prestados pela Prefeitura.

Ora, o maior instrumento político da administração municipal deveria ser o orçamento. Mas, para que ele pudesse ser um instrumento real da política, deveria “deixar de ser uma peça de ficção”.(B. Souza, 2002:19)

Era necessário, então, que o povo deliberasse sobre o orçamento, em sua elaboração, em todas as rubricas de receita e despesa,<sup>40</sup> em suas prioridades para que fossem adequados o querer e o poder em relação às necessidades da população e que essas deliberações fossem acatadas e respeitadas.

Sim, ouviríamos o povo. Mas a quem, como, onde e sobre o quê? Num pacto ético-político do grupo reunido por Bernardo, ficou o compromisso: não toleraríamos realizar apenas uma farsa, uma simulação de participação, para fugir aos problemas da Prefeitura e “engambelar” a população e os funcionários em greve. Deveria ser “sem manipulação nem tentativa de aproveitamento político, ideológico ou partidário”.<sup>41</sup> O processo era para valer.

Foi então<sup>42</sup> que nasceu o *Todo poder emana do povo*, ou, simplesmente o *Todo poder*, como o povo o chamava.

E antes de mais nada era preciso elaborar uma **metodologia** que permitisse a real participação do povo.

A metodologia elaborada pelo grupo de colaboradores na administração municipal envolvendo o prefeito, todos os secretários e alguns assessores e coordenada pelo chefe de gabinete, deveria abranger 4 passos: o de avaliação crítica da ação do Governo, o da manifestação das expectativas, o da apresentação

---

orçamento participativo. Tivemos de adiar para o segundo ano. Foi um ano financeiramente difícil: passamos pagando dívidas, acertando e enxugando a máquina administrativa. Foi um ano em que tivemos de demitir 1,5 mil funcionários “de uma hora para outra”, mas, em função da campanha eleitoral, isto foi razoavelmente absorvido pela comunidade. Mas foi difícil” in B. SOUZA, 2002:38-39.

<sup>40</sup> “Não ficávamos reduzidos a discutir o orçamento de investimentos. Discutíamos tudo, até política de pessoal, a política de tarifas públicas, os critérios de reajuste da tarifa de água...todo o orçamento. Chegou-se a discutir, inclusive, a diminuição das verbas do gabinete do prefeito” Alceu Salamoni, in B.SOUZA, 2002: 44.

<sup>41</sup> B. SOUZA, 2002: 26.

<sup>42</sup> No segundo ano da administração de Bernardo.

de reivindicações e eleição de representantes, o da assembléia geral (assembleiã) dos representantes.<sup>43</sup>

a) ouvir a população sobre a situação e atuação da Prefeitura, seus serviços, o desempenho das secretarias e seus funcionários, a arrecadação, as despesas, reivindicações que foram ou não atendidas (Nesta etapa o Prefeito, secretários e assessores não poderiam revidar, mesmo que o aludido fosse falso e até provocativo... Cada um deveria anotar tudo, com os menores detalhes).<sup>44</sup> “A Administração deveria ouvir...sem retrucar com discursos politiqueiros, justificadores da falta de soluções, tendentes à manipulação de cabos eleitorais”<sup>45</sup>

b) Na reunião seguinte, cada secretário deveria retornar com os atendimentos referentes à sua pasta e que se fizeram exequíveis sem recursos orçamentários e quais não, mostrando toda a estrutura e funcionamento de seus setores. O Departamento de Planejamento Governamental, subordinado ao chefe de gabinete do Prefeito apresentava, a estrutura, as rubricas e os valores do orçamento vigente e alguma perspectiva para o orçamento futuro ficando as coisas assim como estavam ou não. Diante disso a população poderia levantar as demandas e propostas que entendesse como mais urgentes, necessárias, significativas, tanto quanto ao orçamento (receitas, despesas), como as referentes às suas necessidades locais. Depois de tudo esclarecido, organizadas as propostas e reivindicações em ordem prioritária (sem excluir nenhuma) eram eleitos <sup>46</sup> os representantes (3 de cada zona urbana e 4 de cada zona rural) para, no “assembleiã” dos representantes defender as reivindicações e naquela ordem, negociar e compatibilizar com as necessidades dos outros e montar o orçamento.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Cf. Maria Clara SCHRAMM MICHELS PINHO, Manoel Jesus Soares da Silva e Marco Antônio da Silva Viana. Monografia de Especialização em Educação *Todo o Poder Emana do Povo*, Pelotas: 1985, UFPEL, texto mimeografado.

<sup>44</sup> No segundo ano, esta primeira assembleiã converteu-se em prestação de contas do orçamento anteriormente fixado e relatos sobre a atuação da Prefeitura com avaliação pela população.

<sup>45</sup> Maria Clara SCHRAMM PINHO... et alii: 1985: 10. Muitas vezes a análise crítica sobre a prefeitura já vinha com reivindicações. “Se as reivindicações podiam ser atendidas pela simples dinamização dos serviços ou pela correção de disfunções existentes, a Prefeitura cuidava de remeter o caso ao setor competente, para resposta no mais breve tempo possível. Se o atendimento às reivindicações demandasse recursos de orçamento, passavam para a segunda reunião. Isso daria tempo para que a população as organizasse hierarquicamente, priorizando aquelas que, no entender da comunidade, fossem mais relevantes”

<sup>46</sup> Em eleição direta e secreta, vedada a eleição de funcionários da prefeitura.

<sup>47</sup> Esta Segunda assembleiã, nos anos seguintes tornou-se cada vez mais densa em participação, na análise dos problemas e perspectivas da administração e na proposição

c) O “assembleiã”, no amplo espaço do Colégio Municipal Pelotense, reunindo os representantes eleitos, além dos secretários e assessores, era coordenado pelo Prefeito para compor a proposta orçamentária do município, com apresentação da estimativa das receitas, a discussão sobre os índices de aumento nos tributos de competência do município, a definição geral da política de dispêndios em seus diversos setores, a eleição de prioridades, face à impossibilidade de atender a todas as reivindicações<sup>48</sup>.

A assembléia geral (assembleiã) dividia-se em 3 partes e durava um dia inteiro.

Na primeira parte eram apresentadas as estimativas de receita: a) as oriundas de transferências da União (como FPM Fundo de Participação dos Municípios) e do Estado (parcela do ICM Imposto de Circulação de Mercadorias) e sobre as quais os municípios não tinham a possibilidade de deliberar; b) as receitas próprias como IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e ISSQN (Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza) cujos índices o “assembleiã” poderia deliberar... Longas, detalhadas e repetidas explicações para que todos pudessem compreender, o alcance, os limites, as conseqüências das decisões...<sup>49</sup>

Numa segunda parte os representantes deliberavam sobre as despesas explanadas em todos os pormenores: a) sobre o índice de aumento a ser dado aos servidores; b) sobre as despesas correntes de custeio e manutenção com as estimativas calculadas para as necessidades básicas da manutenção dos serviços públicos, máquinas, equipamentos e prédios... c) despesas com pagamento de dívidas; d) despesas com ampliações, investimentos (máquinas, viaturas, ensaibramento de ruas, pavimentação, extensão da rede de água, esgotos etc). e) O cálculo de cada demanda, de conjuntos comuns de demandas, das prioridades e da totalidade das demandas das assembléias ou agrupamento de zonas. Para cada hipótese havia o correspondente cálculo e sua incidência sobre a totalidade do orçamento.

Na terceira parte os representantes defendiam e adequavam as reivindicações das respectivas assembléias com a realidade

---

de reivindicações, bem como na escolha de representantes que pudessem defender as prioridades apontadas.

<sup>48</sup> Maria Clara SCHRAMM PINHO et alii, 1985: 13.

<sup>49</sup> A população, aos poucos, passou a decifrar o significado de cada rubrica, a questionar seus valores, a negociar e decidir o orçamento segundo os critérios ético-políticos pressupostos (transparência, probidade, atendimento primeiro aos que tinham menos e depois aos que tinham mais, a máquina administrativa está a serviço da população e não vice-versa...)

orçamentária. As necessidades eram muito maiores do que as possibilidades das receitas (mesmo com as majorações decididas por eles). Era preciso priorizar e negociar dentro dos critérios, unanimemente aprovados e que orientavam todo o programa *Todo o poder*: a) nenhuma assembléia poderia suplantiar a eleição do prefeito; b) nenhuma decisão poderia contrariar o princípio da participação popular; c) ninguém poderia ter “o mais”, enquanto todos não tivessem “o menos”. Na necessidade de escolher entre calçamento de uma rua já ensaiada e outra ainda não ensaiada, a prioridade seria da última. Entre esgoto e água potável: primeiro que todos tivessem água potável... Primeiro cuidar das ruas por onde passam os ônibus (usadas por todos ou pela maioria) e depois das ruas residenciais... A prioridade ao mais excluído, ao mais fraco, fez-se, assim, o grande trunfo de todas as negociações. Um cronograma provável de atendimento das demandas, sendo que algumas eram remetidas para inclusão em orçamentos posteriores.

A demora e as dificuldades da negociação no “assembleião” sugeriram, como se frisou, que, antes dele se fizesse uma reunião de representantes com interesses comuns por áreas: rural, entre alguns bairros da mesma zona urbana, o centro...<sup>50</sup> para facilitar os entendimentos.

Armada, assim, a proposta orçamentária e, tecnicamente elaborada pelos órgãos competentes da Prefeitura, era divulgada pela imprensa e acompanhada em sua votação na câmara de vereadores.

A prestação de contas de sua execução acontecia ao iniciar as assembléias para compor o orçamento do ano seguinte,<sup>51</sup> e, continuamente, através da imprensa<sup>52</sup>.

Para operacionalizar o processo de participação dos municípios (um pouco mais de 300.000 habitantes), o município foi dividido em 25 zonas urbanas com assembléia em cada uma

<sup>50</sup> “Entretanto, a cada ano subsequente, os entendimentos foram progressivamente facilitados... Assim, representantes de uma “vila” eram informados sobre quais demandas dependiam do atendimento, anterior, de outra “vila” vizinha; e representantes da zona rural eram informados de que a conservação de estradas dependia da compra de equipamentos.” B. SOUZA, 2002:32.

<sup>51</sup> A cada ano ficava mais evidente a necessidade de reuniões específicas dos representantes para prestação de contas da execução do orçamento. Muitos solicitavam uma reunião mensal. Esta prestação de contas e avaliação não chegaram a ser concretizadas pelo fato de Bernardo ter deixado a Prefeitura e assumido a Secretaria de Educação do Governo Simon. O processo ficou assim um pouco truncado.

<sup>52</sup> No início da administração Bernardo, a imprensa manifestou resistência, até hostilidade em publicar notícias da prefeitura, especialmente aquelas referentes à participação popular. Aos poucos ela se rendeu aos fatos. Ao final de 3 anos, descobrindo a seriedade e o caráter inusitado dos programas de participação, deu espaço e até elogios.

delas<sup>53</sup>, 8 zonas rurais correspondentes aos 8 distritos e 7 reuniões no centro da cidade aglutinando: entidades esportivas, culturais, filantrópicas, recreacionais, associações profissionais, clubes de serviço e sindicatos. No segundo ano de funcionamento foi necessário ampliar o número de regiões e locais de reunião para 53<sup>54</sup>, tendo em vista o grande número de pessoas que acorriam. A área rural tinha assembléia em cada um dos 8 distritos, sendo que esta era preparada por localidades junto às escolas municipais. Assim, no primeiro ano foram realizadas 65 assembléias (duas em cada local urbano e uma em cada distrito e temática no centro), além da Assembléia geral final de montagem do orçamento. No segundo ano eram mais de uma centena de grandes assembléias, que faziam o município fervilhar em participação.

Três questões ocupavam os organizadores para cada uma das assembléias: o convite, a organização da participação na reunião e a extração das conclusões:

a) **O convite.**

Depois de ampla, contínua e provocativa divulgação das datas, locais, horários, pela imprensa falada, escrita e televisiva, por cartazes afixados nas “vendas”, escolas, igrejas, sedes de clubes e associações, bem como através de todas as escolas, avisos nos cultos das igrejas<sup>55</sup>... depois disso, na semana anterior à assembléia, “bombardeava-se” a população de porta em porta com carros de som e convites pessoais, de tal forma que ninguém pudesse supor

---

<sup>53</sup> Os locais usados foram os mais amplos e escolhidos pela população: escolas, igrejas, salões comunitários, clubes... Para facilitar a participação dos que trabalhavam, as reuniões não eram realizadas durante o dia e sim à noite, e aos sábados (tarde e noite) e domingos de manhã. O caráter voluntário do trabalho para a grande maioria dos coordenadores, servidores municipais, em ampliação da jornada até quase meia-noite, sem deixar de atender as funções e serviços da máquina administrativa e sem reclamar horas extra, manifestava-se na alegria, no entusiasmo na tarefa de fazer acontecer um processo leal e real de participação popular. Nascia entre todos um conhecimento e relacionamento mais do que o funcional e burocrático, e gerava esperança e sentido do viver. Aí a ética como respeito à liberdade dos outros, como construção das liberdades, muito além da dialética da oposição de interesses, se fazia efetividade política: analética.

<sup>54</sup> Em 1985 foram 53 localidades de reunião: 6 no Bairro Areal, 11 no B. Fragata, 7 no Porto, 15 nas Três Vendas, 2 nos Balneários, 4 no Centro, 8 na Colônia, além de 4 gerais nos bairros, uma geral na Colônia, Uma geral sobre o SANEP e o Assembleião.

<sup>55</sup> “Previamente, uma equipe de mobilização – mais de 30 pessoas – percorreu bairros e vilas, fazendo contato com as entidades existentes, como igrejas, clubes esportivos, associações comunitárias e centros de umbanda, divulgando as reuniões de casa em casa, bem como nos pontos mais comuns de congregação das pessoas....Na zona rural, a rede escolar do município e os Conselhos Comunitários Distritais, que têm seus membros escolhidos pelas diversas associações existentes em cada distrito, foram mobilizados em torno da idéia, servindo como agentes que convidavam a população a participar das reuniões” M.C.SCHRAMM PINHO et alii, 1985: 11.

que não foi convidado, especialmente convidado, insistentemente convidado para debater as prioridades das reivindicações e compor o orçamento municipal.

Sentir-se convidado, incluído, sujeito do processo e não apenas objeto, instrumento é essencial à participação.

A equipe de coordenação tinha como de fundamental importância fazer com que todos fossem efetiva e afetivamente convidados. O fato de o *Todo o poder* ter uma caráter apartidário, como de resto o tinham todas as eleições como as para diretor de escola, sub-prefeito e administrador etc...como também o fato de as primeiras reuniões evidenciarem que a palavra era efetivamente da assembléia, respeitada, acolhida, e levada a efeito, foi dando credibilidade ao processo que se fez movimento.<sup>56</sup>

**b) as reuniões: a extração dos consensos, as demandas e os representantes.**

As assembléias zonais reuniam um grande número de pessoas: entre 100 e 500 participantes. Como operacionalizar a participação?

Em primeiro lugar insistia-se muito na necessidade da presença do prefeito e de todos os secretários (ou pelo menos de sua maioria) pelo menos na abertura e encaminhamento da assembléia explicitando a estrutura e o sentido do programa, o significado da participação popular, a exigência da não manipulação político-partidária, os princípios ético-políticos pressupostos e no compromisso de respeitar as reivindicações. Se, em alguma ocasião o prefeito ou algum secretário necessitassem retirar-se, os outros participavam de toda a reunião, animavam a participação sem conduzir a conclusões pré-determinadas e, mais do que tudo, ouvindo.

Para que todos pudessem efetivamente falar, os participantes eram divididos em grupos de não mais de 10 pessoas, escolhendo livremente cada grupo o seu coordenador, um relator ou secretário<sup>57</sup> e cuidando que eles fossem fiéis em anotar e expor o que o grupo deliberou. A dinâmica de grupo era treinada e

<sup>56</sup> Se alguém não fosse à reunião (isto ocorreu especialmente no primeiro ano) porque a julgava politqueira, partidária, inútil, inconseqüente, dizendo que não sabia, que não se lembrou, que não foi convidado, isto deixou de acontecer no segundo ano quando viu e ouviu como a palavra de cada um foi respeitada e efetivada no processo.

<sup>57</sup> Na área rural, especialmente, os (as) professores (as), eram requisitados ciosamente em cada grupo para que redigissem as demandas debatidas no grupo ou fossem o próprio relator. Como nunca, o sentido de participação social dos professores ficava evidente. A coordenação do programa insistia que os professores ajudassem mas não substituíssem os participantes.

retomada sempre pelos agentes da prefeitura, especialmente em cuidar que todos tivessem acesso à palavra e que esta não fosse monopolizada pelos mais falantes (menos inibidos) ou mais “interessados” em impor idéias ou reivindicações<sup>58</sup>.

Debatidos criticamente os assuntos e deliberadas as reivindicações segundo o tradicional método do ver-julgar-agir, e no tempo julgado suficiente pelos grupos (em princípio eram fixados de 30 a 45 minutos), o secretário do grupo lia as conclusões para a assembléia e estas eram anotadas e organizadas em grandes cartazes, de tal forma que todos pudessem conferir se eram de fato aquelas as conclusões e demandas de seu respectivo grupo (o mais objetivamente possível: tantas salas de aula, esta quadra a ser asfaltada...) e se as palavras escritas traduziam ou não o pensamento do grupo.

Ouvido e anotado o relato de cada grupo, a assembléia decidia por voto a ordem de prioridade das reivindicações, de todas elas<sup>59</sup>.

Eram depois eleitos os representantes da assembléia (3 em cada zona urbana, 3 em cada segmento associativo do centro e 4 em cada zona rural) que se comprometessem a defender o que havia sido deliberado e na ordem de prioridade estabelecida, podendo negociar as demandas com os outros representantes no “assembleiã” final e montar o orçamento, sempre segundo os critérios ético-políticos do programa *Todo o poder*.

De posse das demandas, a equipe técnica da prefeitura “fazia os necessários projetos e cálculos para aferição dos custos de cada demanda, inclusive os custos permanentes a serem incorporados aos orçamentos anuais, como despesa com pessoal”<sup>60</sup>, informações essas que eram levadas ao “assembleiã” dos representantes.<sup>61</sup>

Assim, desde o convite, a organização da participação na assembléia, a extração dos consensos por debate e votação, a organização técnica de custos e viabilidades, a negociação e a

---

<sup>58</sup> Especial cuidado se tinha com aqueles, que, treinados em assembléias de sindicatos, corporações, partidos..., sabiam ocupar todo o tempo falando sem entregar a palavra aos outros e assim fazer valer apenas sua opinião.

<sup>59</sup> “... feita a discussão e levantamento das demandas, sua apresentação por todos os grupos, anotação pública das demandas e sua ordenação em votações sucessivas ( a primeira, a mais importante, a segunda, a terceira, e assim por diante) e, após, a eleição de representantes (3 na cidade e 4 na “colônia”)... B. SOUZA, 2002: 30.

<sup>60</sup> B. SOUZA, 2002: 30.

<sup>61</sup> A partir do segundo ano a equipe técnica da prefeitura passou a oferecer cálculos de demandas conjuntas de vilas vizinhas, da área rural..., bem como cálculos de investimentos necessários para todo o município (como a compra de uma usina de asfalto...) para facilitar as negociações e decisões na grande assembléia final.

decisão da proposta orçamentária, o respeito às decisões populares, o programa *Todo poder* se mostrava um inusitado, pioneiro e, para muitos incrédulos castigados pelo centralismo burocrático e totalitário da história política brasileira, até ousado, revolucionário e “arriscado”.

Ao invés de se ver enfraquecido e debilitado, o poder administrativo e legislativo municipal, exercido de forma direta pelo povo, se fez mais forte, mais respeitado, mais do que nunca necessário às demandas e organização popular. Não apenas uma democracia formal, abstrata, indireta, por representação, com o povo presente no estreitíssimo espaço do voto a cada 4 ou 6 anos, mas a sustentação crítica e permanente da democracia por representação através do calor, do carinho, do debate sério, da publicidade total e transparente dos dados e de um princípio ético capital: a justiça social inicia quando o mais fraco é priorizado como sujeito da história.

É interessante como, com probidade, transparência e participação popular a Prefeitura de Pelotas, atendidas as necessidades de manutenção da máquina e dos serviços, pagos os salários em dia e elevados os mesmos a patamares mais dignos, conseguiu, no 3º ano de *Todo o poder*, aplicar 25% das receitas para atendimento das demandas e investimentos. O poder municipal, pela efetiva participação popular, se fez eficaz. Expressava a força da sociedade em resolver os problemas, a começar pela inclusão dos mais excluídos.

A proposta-compromisso da candidatura Bernardo em realizar uma administração popular, ao invés de aprisionar o administrador nas decisões, às vezes aparentemente pequenas e difíceis, da comunidade, liberava-o para o real exercício político da representação dos interesses de toda a população. Liberava-o dos guetos e *apartheids* com que as elites, os grupos privilegiados e dominantes<sup>62</sup> costumam aprisionar os “representantes” do povo. A participação real, aberta, transparente, ética, desarma as tramas excusas, arditosas, e muitas vezes sofisticadas, dos que se julgam “donos” do poder.

Esta participação, porém, não pode ser esporádica, acidental, ocasional, deve ser estrutural e sistemática, como controle e implementação da democracia representativa.

E, posto o processo em andamento, angariada a credibilidade pública, qualquer retrocesso, qualquer traição e desrespeito às deliberações populares ético-politicamente bem

---

<sup>62</sup> Incluindo os corporativismos, também dos servidores públicos.

fundadas, causa prejuízos políticos e sociais inimagináveis. Um povo que se dispôs a acreditar, a participar, a decidir, a ajudar e que se vê enganado, iludido, traído, tende a negar-se a toda e qualquer participação, a tratar todos os políticos como charlatães, manipuladores, desacreditados.

Foi por zelar pela fidelidade a esses compromissos, por não aceitar a manipulação de algumas demandas, pelo descrédito dado por alguns membros da equipe coordenadora à palavra dos representantes zonais, que este autor se demitiu da administração e do programa *Todo o poder* denunciando a decaída na tentação autoritária, exigindo respeito à palavra que fora confiada à população.

Em matéria de confiança na participação popular não há meio termo. Não há meia confiança. Nem meia desconfiança. É por isso que o tema: participação popular e especificamente Orçamento Participativo, é perigoso. Não é perigoso apenas porque nela se põe em risco um projeto, um programa, uma idéia, mas porque por em risco a humanidade do homem em sua possibilidade política.

Quem não quiser levar até o fim as conseqüências da participação popular, melhor seria que não a estimulasse, que não iniciasse o processo. É etico-politicamente valioso demais o assunto e o fato da participação, para deixá-lo perder-se nos desvãos da banalização de uma “democracia de fachada”. Aqui se põe em jogo toda a ética (porque a ética é sempre política) e todo o humano.

É por isso que insistimos tanto na possibilidade da superação dialética dos opostos pela analética. A participação como síntese dos opostos, não é sua soma nem a determinação de apenas um dos opostos. Assim, a participação é maior que um programa, do que uma decisão ética do prefeito, governador; é maior do que uma ou milhares de reuniões, nem é a soma da vontade do povo com a vontade do governante. Ela dá sentido à decisão do governante e à proposta ou resposta do povo. Ela acontece no diálogo, na reunião, na negociação, no debate, na votação, mas não consiste nisso. Ela é a síntese, a possibilidade que antecede, que acontece e que sucede à decisão do governante e do governado. Ela dá identidade e sentido a ambas porque se radica no respeito à outridade ética do excluído, do mais fraco.

A avaliação parcial obtida de entrevistas com os participantes, em 1985, especialmente no que concerne ao caráter educativo de *Todo o poder*, assim pode ser evidenciada:

- O valor pedagógico do programa “*Todo poder emana do povo*” é evidente e cristalino<sup>63</sup>

- O planejamento, nos países capitalistas, sempre foi centralizado e autoritário, servindo aos interesses de quem planejava, e não dos que deveriam ser beneficiados com o plano... O planejamento participativo, no entanto, é uma escola de aprendizado democrático: o povo aprende a decidir, decidindo, aprende a participar, participando... O povo é rico em idéias, rico em criatividade, que só não afloram ainda frente às administrações que não permitiram que isso acontecesse... O *Todo poder* permite a continuidade nos planos administrativos, uma vez que quem planeja é o povo, não a pessoa-administrador, que muda e é sucedida por outra; pode modificar resultados das campanhas eleitorais – o povo aprende a votar em quem enseja participação real, aprende a diferenciar políticos e políticos; apresenta uma questão ética real: o planejamento centralizado e autoritário é anti-ético, vai contra os desejos e aspirações do povo, é desumano e desumanizante. O planejamento participativo atende às aspirações reais do povo... O risco a que está exposto: a manipulação, a participação formal, aparente, mascarada, evitando a participação substancial, efetiva e decisória<sup>64</sup>

- Bernardo de Souza destacava, em 1985, que o programa *Todo o poder* : fazia “aflorar e aprofundar a consciência política (os participantes sabem melhor o que querem, comparam fatos e dados, definem melhor suas prioridades); permite o crescimento do sentimento de solidariedade comunitária (acontecem reuniões preparatórias para as assembléias, as pessoas conhecem-se, ficam amigas, debatem seus problemas, entendem-se melhor, notadamente na área rural); aguça o senso crítico (a educação político-eleitoral acontece no desenrolar do *Todo o poder*. Essa educação começa pela participação, pura e simples, deriva-se para a exigência de participação e chega à diferenciação pelo povo, dos tipos de políticos e das formas de governo... O programa *Todo o poder* exacerba essa capacidade); o povo aprende que participar é um direito e não um favor ou graça, que, se “a prefeitura é de vocês... o dinheiro é de vocês... as prioridades devem ser definidas por vocês” e se aceitar esse processo de participação é mais difícil, trabalhoso, é também mais gratificante porque é a maneira certa de governar; e serve de exemplo a outras administrações (vários

<sup>63</sup> M.C. SCHRAMM PINHO et alii: 14

<sup>64</sup> Depoimento de Seno Cornely, vice-presidente do Instituto Brasileiro de Planejamento Municipal, in M.C. SCHRAMM PINHO et alii: 14-15

municípios), como à prefeitura de Montevideu que nos pediu todo o material e nos está acompanhando.”<sup>65</sup>

- José Luiz Marasco Cavalheiro Leite, coordenador do programa, dizia que o programa politizava as comunidades a partir de suas lideranças, rompia a desconfiança natural em relação aos políticos, depois de tantos anos em que a população só serviu para fins eleitoreiros e sempre foi usada como massa de manobra; que a busca de participação é tanta, que chega ao atropelo; que propicia aos participantes a visão geral da cidade e do município em todos os seus problemas e não aprisiona as pessoas aos problemas exclusivos de seu bairro ou zona; que permite romper com o tráfico de influências em relação aos intermediadores dos bairros e vilas e o poder municipal, eles podem participar diretamente, sem intermediários; e permite conhecer quem paga, quanto paga, onde se gasta e para quê, enquanto se monta o orçamento municipal<sup>66</sup>

- Jandir João Zanotelli, então secretário de Educação e, com participação ativa tanto na elaboração quanto no desenvolvimento do programa, dizia, em 1985, em relação ao *Todo o poder*: é um programa pedagógico de mão dupla “o povo aprende e aprende a Administração”... “O programa mostrou à Prefeitura uma fórmula concreta de proporcionar participação – já que no Brasil, hoje, ainda faltam experiência de mecanismos de participação. Também a Prefeitura aprendeu fazendo... O prefeito experimentou uma fórmula de marcar presença efetiva junto à população. Aprendeu também, que, somente, devolvendo o poder ao povo, a Administração e o administrador adquirem poder e legitimam o poder que lhes foi conferido... O programa mostra que o povo sabe discernir... E a Administração está aprendendo que, neste tipo de processo, não há retorno, não se pode voltar atrás, até mesmo porque a vontade popular impede... Que a política verdadeira não vive de aplausos, mas da comunicação real com as pessoas... que o serviço público é, realmente, um serviço... e que o processo exige a firmeza de uma metodologia específica... E que, se o processo é para valer, os funcionários da Administração podem ser altamente motivados para o trabalho, pois sentem, junto ao povo, quais são suas reais necessidades e como se lhe deve prestar os serviços”<sup>67</sup>.

Por outro lado, observava Jandir, “o povo descobre que é possível participar e, que, participando é possível fazer valer a sua voz, exercer com eficácia seu direito...”

---

<sup>65</sup> Ibidem pg. 15 e 16.

<sup>66</sup> Ibidem, 1985: 16-17.

<sup>67</sup> Ibidem, 1985: 17-18

“Essa percepção de sua própria capacidade de falar é muito importante para o povo, faz crescer sua consciência política. De repente, essas pessoas que, por dezenas de anos, foram consideradas incapazes, foram caladas, não foram ouvidas, percebem que podem até mesmo exigir serem ouvidas e que isso nada mais é do que um direito seu. Que ninguém está lhe fazendo um favor ao deixar que falem. Que elas estão opinando sobre o que lhes compete, e sobre o que é fundamental: suas próprias vidas. E cresce seu discernimento pois, as discussões travadas entre pessoas de um mesmo bairro, depois entre os vários bairros, entre comunidade urbana e rural, lhes dão uma visão nova dos problemas de cada um, leva ao discernimento de que todos têm problemas, que são problemas sérios e que devem ser resolvidos segundo uma ordem de prioridade... que, se todos são iguais, é preciso criar a capacidade de privilegiar os mais pobres: primeiro o saibro, depois o asfalto. O coletivo é tornado mais importante: o atendimento individualista desaparece, até pelo fato de que as verbas são poucas e muitos os problemas a serem sanados... Aprende que a Prefeitura é sustentada pelo povo e que pode e deve, portanto, ser conduzida por ele... e que há diferenças grandes político-administrativas, entre governo e governo, entre partidos e partidos políticos... Todo o poder mostrou também à população que a escola é espaço privilegiado para a discussão de seus problemas, de todos os problemas... Ensina também a relativizar a importância de representação e liderança das associações de bairro, dos cabos eleitorais, dos intermediários e dos partidos políticos. Mostra o valor e mostra o limite”<sup>68</sup>.

- A população aprende a pensar por si mesma. O programa tira o mistério da burocracia. Habitua a comunidade a exigir participação e cria comprometimento pessoal, na medida em que cada um torna-se responsável pelas prioridades apontadas e pela fiscalização a ser feita sobre os recursos aplicados. Permite a transformação social, a partir do engajamento crítico da população.<sup>69</sup>

Se é verdade que a experiência de participação popular na elaboração do orçamento foi pioneira e inovadora, se é verdade que ela foi tornada pública pela imprensa e pelos debates no RS, pode-se dizer que ela foi resgatada e aprofundada no ORÇAMENTO PARTICIPATIVO de Porto Alegre, do RS e depois em outros lugares.

<sup>68</sup> Ibidem, 1985: 18.

<sup>69</sup> Ibidem, 1985: 20.

## **O orçamento participativo em Porto Alegre e RS**

### Histórico

O OP em Porto Alegre estrutura-se como resultado da proposta de campanha à Prefeitura Municipal do PT em 1989. Mas nem a proposta de campanha, nem a efetivação do projeto nasceu do ar, espontaneamente, por criação originária da subjetividade iluminada de uma pessoa ou de um pequeno grupo.

Intriga e aborrece ver a arrogância com que, em geral, os agentes coordenadores do OP em Porto Alegre se atribuem a origem e o pioneirismo do OP.

Leonardo Avritzer diz textualmente:

A idéia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade de 1,3 milhão de habitantes e capital do estado do Rio Grande do Sul. A proposta de orçamento participativo surge como resposta a uma proposta de conselhos populares<sup>70</sup> feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, às associações de moradores da cidade no início de sua gestão, em março de 1986. Collares, o primeiro prefeito eleito democraticamente depois do período autoritário, propôs às associações comunitárias uma forma de participação popular na sua administração (Baierle, 1998). Em uma reunião, em março de 1986, a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa) respondeu à proposta de Collares nos seguintes termos:

“o mais importante na prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (Uampa, 1986)... queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral”

Este parece ser o primeiro documento disponível que utiliza o termo orçamento participativo e antecipa elementos da sua prática.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> “Segundo Tarso Genro, quando o PT ganhou pela primeira vez a prefeitura de Porto Alegre, no final de 1988, foram identificadas cerca de mil organizações comunitárias na cidade” Boaventura de Souza Santos. *Democratizar a Democracia*, pg.464.

<sup>71</sup> In SANTOS, Boaventura de Souza. *Democratizar a Democracia*, 573-574.

Avritzer não reconhece que a própria Uampa colheu a idéia de participação na elaboração e aplicação do orçamento municipal em Pelotas, com a Associação de Bairros de lá, a qual participava com a Uampa da organização dos movimentos populares do RS. Deve-se reconhecer que a Uampa, em Porto Alegre, diferia das Associações dos moradores de bairro de Pelotas no fato de que em Pelotas elas não ficaram com a representação exclusiva de seus moradores junto ao *Todo o Poder*. A luta pela exclusividade de representação popular e a desnecessidade de participação direta (bastava a diretoria da Associação ou da Uampa), bem como a maneira estratégica de tomada das diretorias das Associações de Moradores por um pequeno grupo, era a diferença.

Quando o PT pôs em prática o orçamento participativo em Porto Alegre, a partir de 1989, a idéia já estava disseminada por muitos lugares: Pelotas, Montevidéu, Cachoeirinha, Porto Alegre...RS.

E, mesmo quando aqueles teóricos referem os movimentos populares anteriores ao OP apressam-se em dizer que não eram legítimos, que eram populistas, que eram apenas reivindicatórios de direitos ou contestatórios da ditadura, que não tinham organicidade...

Reconhece-se, no entanto que

Embora Porto Alegre apresentasse uma longa e sólida história de luta, "que vinha desde os anos 50 com a criação de Associações de Moradores, processo este que teve por base os governos trabalhistas, sobretudo na gestão de Leonel Brizola" (Baierle,1998), também aqui acontece a reativação da participação popular. Em 1983 foi fundada a UAMPA (União Municipal de Associações de Moradores), que passa a exercer um papel de destaque na interlocução com o governo municipal. Já em 1985, quando foi eleito o primeiro governo municipal pelo voto direto, onde foi vencedor o candidato Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), a UAMPA reivindicava uma maior participação na definição de políticas públicas, sendo que um dos resultados destas reivindicações foi a criação dos Conselhos Municipais, depois consagrados na Lei Orgânica do Município.

Reconhece-se, também que

A tradição de associativismo que existia em Porto Alegre manteve um processo de organização forte e de autonomia dos movimentos populares, mesmo no período da Ditadura

Militar quando exerceu um papel importante de oposição. O público participativo composto pelas Associações de Moradores, Grupos Culturais, Conselhos Populares, etc. passou a ter nos espaços do Orçamento Participativo um fórum de articulação e reivindicação que possibilitava a interlocução com o novo governo. A organização popular existente em Porto Alegre tem sido extremamente importante na construção e fortalecimento do Orçamento Participativo.

Na verdade, o OP em Porto Alegre e RS, é o desaguadouro de múltiplos movimentos sociais, de experiências anteriores de participação política e, especificamente, da experiência de Orçamento Participativo levada a efeito em Pelotas (1983/1987) sob o nome de *Todo o poder emana do povo*. É mérito da administração petista de Porto Alegre e RS ter aprofundado e estruturado organicamente o processo, encadeando suas etapas de elaboração, aprovação e acompanhamento, a partir de uma firme decisão política de realizar uma administração popular. O meritório trabalho ali realizado, não está, porém, isento de falhas contra as quais se levantam severas críticas e que convidam à superação.

### Estrutura

Tomemos a palavra de Boaventura de Souza Santos quando descreve o OP de Porto Alegre. Diz ele que o OP em Porto Alegre se institucionaliza, a partir de 3 princípios, em 3 tipos de instituições: organismos administrativos encarregados de gerir o orçamento com os cidadãos<sup>72</sup>; organizações comunitárias autônomas ante o governo municipal, compostas de organizações de base regional<sup>73</sup>; instituições que estabelecem a mediação entre os dois primeiros tipos<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Estas são: O GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação das Relações com as Comunidades), ASSEPLAS (Forum das Assessorias de Planejamento), FASCOM (Fórum das Assessorias Comunitárias, CROPs (Coordenadores Regionais de Orçamento Participativo) e CTs (Coordenadores Temáticos) estes dois últimos ligando o governo municipal com os agentes comunitários e suas associações. Têm igualmente um papel central na coordenação das assembleias e das reuniões do COP (Conselho do OP). O Gaplan, que partilha com a CRC as funções de coordenação, está encarregado de traduzir as exigências dos cidadãos em ações municipais, técnica e economicamente viáveis, submetendo essas exigências a critérios gerais e técnicos. Ibidem 469.

<sup>73</sup> Assumem diversos tipos de organização e de participação, de acordo com as tradições locais das regiões: conselhos populares, uniões de vilas, articulações regionais... Ibidem 469.

<sup>74</sup> São instituições de participação comunitária com funcionamento regular: COP (Conselho do Plano de Governo e Orçamento, também conhecido como Conselho do

Os três princípios que embasam o OP são os seguintes:

- a) todos os cidadãos têm direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo<sup>75</sup>.

Na evolução da organização o OP em Porto Alegre, assim resultou, ultimamente:

O OP está articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos (chamando-se “rodadas”) de assembleias plenárias em cada uma das dezesseis regiões e em cada uma das seis áreas temáticas. Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões têm uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP; avaliar o desempenho do Executivo. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Também supervisionam a implementação do orçamento. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo.<sup>76</sup>

---

Orçamento Participativo), Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

<sup>75</sup> Ibidem, 467.

<sup>76</sup> Boaventura SOUZA SANTOS (Org.)2002: pg 471.

## Etapas

Tendo em vista que, pela lei, a Câmara de Vereadores deve receber do Executivo a proposta orçamentária para o ano seguinte até o final do mês de setembro, a elaboração participativa do orçamento segue, anualmente, as seguintes etapas:

- a) As comunidades, grupos da comunidade, organizações populares no bairro, realizam reuniões preparatórias para a assembléia de seu bairro ou região antes do mês de março;
- b) Nos meses de março e abril acontecem as assembleias gerais populares em cada região para a Prefeitura apresentar o plano de investimento do ano anterior e a população avalie o que foi realizado no ano anterior e o que está planejado para investimento no ano corrente. Nesta mesma assembleia elegem-se os delegados da região, que poderão ser completados na reunião seguinte, segundo o critério do número de participantes<sup>77</sup>;
- c) No mês de maio, acontece outra reunião intermediária da região em que podem ser eleitos mais delegados se o número de participantes for maior do que na assembleia geral anterior e onde se escalonam as demandas trazidas pelos grupos, associações e organizações da região; hierarquizam-se também as prioridades setoriais para as Assembleias Temáticas que envolvem os delegados de várias regiões ou da cidade inteira, temas esses que (em 2001) são: saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, educação, assistência social, saúde, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental. Esses temas podem ser subdivididos em sub-temas se a expansão das demandas o exigirem;<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> No início era um delegado para cada 5 participantes presentes. Depois, observou-se como critério: até 100 participantes, é um delegado para cada 10 presentes; de 101 até 250, um delegado para cada 20 presentes; de 251 até 400, um delegado para cada 30 presentes etc. Ultimamente ficou um critério fixo: um delegado para cada 10 participantes. Geralmente esses delegados são indicados pelas associações ou organizações do bairro ou região.

<sup>78</sup> “As prioridades escolhidas são atribuídas notas de acordo com a sua posição no escalonamento: à primeira prioridade corresponde a nota 4, à quarta prioridade a nota 1. Do mesmo modo hierarquizam-se igualmente as obras específicas propostas pelos cidadãos em cada tema ou setor (no caso de pavimentação: primeira prioridade, rua A; segunda prioridade, rua B etc.). As prioridades setoriais e a hierarquia das obras em

- d) Às assembleias regionais e às temáticas (com os delegados), segue-se, em junho e julho a segunda rodada de assembleias regionais e temáticas, em que o Executivo apresenta diretrizes gerais, legais e políticas, para a elaboração do orçamento, com previsão de receitas e despesas e do quanto resta para investimentos. Sobre estes últimos incidem as decisões do OP. Na mesma reunião apresentam-se as demandas hierarquizadas das assembleias intermediárias regionais ou temáticas e escolhem-se os conselheiros que comporão o COP (dois conselheiros efetivos e dois suplentes ou substitutos, por região ou tema), por votação direta e secreta, por chapa, podendo os eleitos serem substituídos pela região ou reunião temática por maioria absoluta. Ainda nesta assembleia compõem-se os Fóruns de Delegados: um para cada região e cada tema, com funções consultivas, de controle das obras e de mobilização popular; reúnem-se uma vez por mês. O COP é o órgão central do OP. Ele estabelece os critérios de distribuição dos recursos por região e por tema, supervisiona e faz propostas sobre receitas e despesas do município especialmente no que tange a investimentos, sobre o plano plurianual, sobre a proposta de diretrizes orçamentárias, sobre a política tributária, sobre a execução anual do orçamento, opinar sobre o método, indicar 8 conselheiros (4 titulares e 4 suplentes) para compor a Coordenação do COP e 6 para a Comissão Tripartite (que, junto com o Executivo sugere as políticas para cada tema e políticas gerais) etc.
- e) O COP, em agosto, em uma ou duas reuniões por semana, faz a preparação detalhada do orçamento, compondo a matriz orçamentária que, organizada pelo executivo é enviada à Câmara de Vereadores.
- f) De setembro a dezembro o COP prepara o plano de investimentos;

---

cada setor são remetidas ao Executivo. Com base nestas prioridades e hierarquias, e somando as notas das diferentes prioridades em todas as regiões, o Executivo estabelece as três primeiras prioridades do orçamento em preparação. Por exemplo, para o orçamento de 1997, as três prioridades foram: habitação (44 pontos), pavimentação (42 pontos), saneamento básico (30 pontos). Para o orçamento de 2001, as três prioridades foram: pavimentação (34 pontos), habitação (32 pontos) e saneamento básico (27 pontos)". Boaventura SOUZA SANTOS, 2002: 476.

- g) Em dezembro e janeiro: revisão do Regimento Interno e dos critérios gerais e técnicos aplicados na elaboração da matriz anterior. Os critérios técnicos gerais são: carência de serviço ou infra-estrutura na região, segundo os dados fornecidos pelo Executivo e a avaliação feita em conjunto com os delegados das comunidades; população total da região; prioridade temática da região face às escolhidas pela cidade como um todo. Aos poucos o OP juntou critérios de carência com o de participação nas assembleias para priorizar demandas, tudo calculado numericamente.

Em 12 anos de vigência, o OP em Porto Alegre cresceu em estrutura, organização e comparecimento participativo da população. Pode-se dizer que evoluiu na aprendizagem de democracia participativa, que tenta uma democracia redistributiva, que gera autonomia popular e co-gestão administrativa, que vem transformando a tecnoburocracia em tecnodemocracia, que aprimorou a qualidade da participação, conforme avalia Boaventura SOUZA SANTOS (2002).

### Desafios

a) Conflito de legitimidade de representação: Se é verdade que o Executivo foi eleito por todos os munícipes e, portanto, é seu representante legítimo, a participação popular pretende submeter o Executivo às deliberações da população<sup>79</sup>. Este conflito entre democracia representativa e democracia direta<sup>80</sup>, é resolvido, em parte pela estrutura do OP onde o Prefeito e sua equipe técnico-política não abdicam de seus poderes na organização, na direção, no estabelecimento de prioridades e a população também tem influência permanente, especialmente no que tange ao plano de investimentos locais. A Prefeitura tem muito mais força quando são determinadas as políticas gerais, mesmo as de investimentos.

O conflito maior acontece entre a Câmara de Vereadores, eleita como representação da população e que tem como função específica aprovar o orçamento anual elaborado pelo Executivo e

---

<sup>79</sup> O OP, crescendo, substituirá o parlamento, atacava um vereador de Porto Alegre no debate do Canal 36, no dia 20/6/2001. Raul Pont presidente estadual (RS) do PT respondia dizendo que era isso mesmo. Que era contra o presidencialismo e a favor da Democracia direta.

<sup>80</sup> “Supõe-se que a Democracia representativa seja má em si mesma... Que cada deva representar-se a si mesmo... Que ser cidadão é (individual e individualisticamente) dizer e exigir o que lhe interessa? Como no exemplo utópico de Rousseau”... Nem 3% da população participa do OP e estes decidem em nome de todos, rebatia o interlocutor.

fiscalizar sua aplicação e execução. O OP preparado com tamanha mobilização popular força a aprovação pela Câmara cujos vereadores não conseguem atender seus redutos eleitorais<sup>81</sup>, nem permite que se oponham sob pena de suicídio eleitoral. “O OP chega à Câmara engessado”, queixam-se os vereadores. E o Executivo não envolve a Câmara na elaboração do orçamento, reservando-lhe apenas o papel de referendar o que já foi aprovado. Em Pelotas, este conflito foi resolvido com a participação atuante dos vereadores junto às comunidades a que mais se vinculavam, e mesmo a todo o processo de OP.

b) Por outro lado diz-se que “O PT cooptou e desmoralizou o movimento popular. O OP é uma invenção diabólica do PT para se perpetuar no poder”<sup>82</sup>. Na verdade, o desafio de fortalecer o poder da organização e dos movimentos populares pode ser resolvido em função de manipulação em favor de pequenos grupos ideológico-político-partidários (que, na década de 1980, assaltavam as associações com eleições-relâmpago e estatutos adrede elaborados e depois se faziam de representantes exclusivos da população), ou se resolve como estímulo, incremento à real participação de todos, especialmente dos excluídos. Neste caso, mais desafiante ainda é não deixar o processo refém dos interesses particulares de uma pessoa, um pequeno grupo ou de uma comunidade contra a outra comunidade e usar da luta para manter o controle de todos.<sup>83</sup>

c) A rotina institucionalizada do OP pode gerar a estagnação da participação. Sem um esforço ético-político de permanente subversão, de radicalização da participação sempre renovada, os excluídos tenderão a esvair-se por entre os dedos da malha do OP, ficando um pequeno grupo com a representação da população nas mãos. E esta tentativa é permanente, especialmente quando os ventos ufanistas do sucesso, bafejarem a nuca de quem está no poder. A vendagem publicitária da idéia e do processo do OP como pioneirismo e modelo político<sup>84</sup> e seu reconhecimento

<sup>81</sup> Neste sentido o OP “tende a ser desestabilizador, quer em termos políticos, quer em termos ideológicos e culturais... rompendo com o velho sistema clientelista-patrimonialista” B.SOUZA SANTOS: 2002, pg 546.

<sup>82</sup> Um vereador de Porto Alegre. In Boaventura de SOUZA SANTOS: 2002, pg 543. “OP esvaziou os organismos de representação popular: CPERS, Moradores de Bairro, as comunidades de base, os COREDES: deixou POA comportadinha, facilitou a agenda do Prefeito em receber reivindicações populares”. “No OP está a liturgia burocrática do PT”.

<sup>83</sup> Estaria suposto que o interesse particular seja o único motor da história, o fundamento ético e político do participar?

<sup>84</sup> A insistência publicitária de que o RS é “o Estado da Participação popular” foi a tônica dos 4 anos do governo Olívio Dutra.

pela imprensa nacional e internacional, com forte apoio das ONGs, pode potencializar ainda mais esta tentação.

d) A multiplicação de instâncias participativas, que proliferaram em todo o Brasil e mais ainda nos lugares onde se incentivou o OP pode gerar conflitos de competências. É o caso dos conselhos municipais (Porto Alegre tem 35 conselhos setoriais) como os da Educação, da Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Assistência Social, de Cultura etc... que tratam dos mesmos assuntos que as Assembléias Temáticas do OP<sup>85</sup>. Porto Alegre “resolveu” o conflito dando prioridade e centralidade ao OP e ao Conselho do OP (COP). O OP é “o carro-chefe” do sistema participativo<sup>86</sup>.

A mesma solução pretendeu dar o governador Olívio Dutra quando, a partir de 1998<sup>87</sup>, quis implantar o OP para o Estado do RS. Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados na administração anterior e que buscavam representar a articulação política das diversas regiões e seus municípios, foram deixados de lado ou apenas aceitas as suas sugestões na composição do orçamento estadual, como se fossem providas de grupos ou organizações sem significação maior.<sup>88</sup>

e) Outro, e talvez o maior desafio, é a qualidade da participação e a acessibilidade ao processo. “É hoje sabido que os

---

<sup>85</sup> Vereadores há que dizem que o OP se tornou no único canal de participação em Porto Alegre. E nele participam nem 3% da população. Em resposta diz a prefeitura: OP pelo menos permite que cerca de 20 mil pessoas em POA e não 30 pessoas (secretários e o prefeito) decidam pela montagem, execução e controle do Orçamento. Pelo menos aí o cidadão é cidadão o ano inteiro e não apenas no momento de votar. Aí a participação é universal (quer de indivíduos organizados ou não) e as organizações podem fazer o apelo popular a seus representados, porque elas têm inserção popular...

<sup>86</sup> A oposição, nos debates de TV diz que o OP, em POA, iniciou em 1988 com Olívio para descarregar na decisão popular o que ele prometera e não podia cumprir: a encampação dos serviços de transporte coletivo... sem dinheiro, o jeito era negociar, não só com os proprietários, para isso inseriu a participação popular.

<sup>87</sup> O OP do Estado do RS está com número de participantes cada vez maior: 120 150 280 mil pessoas no Estado em 1999, 2000, 2001, respectivamente....

<sup>88</sup> O governador eleito em 27/10/2002, Germano Rigotto, criticando esta situação, pretende retornar a valorizar mais os COREDEs em sua administração. As críticas pesaram, certamente, na vitória da oposição ao PT. “Há manipulação no OP de Porto Alegre” atacava Rigotto no debate TV 24/10 com Tarso Genro do PT. “Em cada reunião a prefeitura leva 30 ou 40 pessoas preparadas com as conclusões prefixadas e para fazer concluir o que a prefeitura quer que se conclua...” “Os mesmos participam nas muitas reuniões - sempre os mesmos na mesa, sempre as mesmas lideranças no plenário” Grande número das pessoas presentes são arregimentadas adrede: crianças (de 300 participantes numa assembléia, mais de 150 eram crianças de uma escola...). O mesmo processo aconteceu em Caxias do Sul em relação ao OP estadual: esvaziou-se o plenário com discursos cansativos durante toda a parte da manhã. Os participantes dos municípios vizinhos tomaram ônibus para retorno logo no início da tarde. Em seguida, 10 ônibus buscaram população disponível nos bairros para votar as prioridades do OP estadual.

setores populares mais carentes e menos organizados têm maiores dificuldades em participar...” Sem apoio externo nem terão acesso ao processo.<sup>89</sup> A dificuldade não está apenas no choque de linguagens (técnica e popular) como, e principalmente, no acesso à informação. Mais ainda quando a prefeitura ou o partido é a única fonte de informação. Acresce-se a isto a dificuldade das pessoas mais pobres em participar de muitas reuniões, com custos de passagens de ônibus e sem remuneração e, muitas vezes colidindo as reuniões com seus horários de trabalho. E se a participação se limitar aos que podem, merecerá ainda o nome de participação? Por outro lado o contrato de inclusão também exclui? “Não será sem resistência que os incluídos acatarão a degradação da sua inclusão como condição da inclusão dos excluídos”<sup>90</sup>

f) A manipulação<sup>91</sup> é desafio e tentação permanente: manipulação no acesso ao processo e às informações<sup>92</sup>, na convocação, no acesso à palavra nas reuniões, na extração de consensos, na suposição que foi deliberado aquilo que nunca foi debatido no OP<sup>93</sup>, na divulgação dos resultados, na aprovação de prioridades desnecessárias como os gastos com manutenção (de equipamentos e serviços básicos) exigindo que a população decida entre duas obviedades: segurança ou pavimentação... Diz-se que não é o orçamento que é posto em questão, e sim apenas “migalhas” do orçamento que se referem a parcela dos investimentos (de 5 a 8% ).

f) Para se defender da “lógica individualista, mercadológica e gerencial” do senso comum neoliberal o OP deve se repolitizar, pelo menos, em 3 dimensões:

(1) a necessidade de politizar as experiências de gestão comunitária direta que contam com repasses de recursos

<sup>89</sup> Boaventura SOUZA SANTOS: 2002, pg. 550. Percebe-se em muitos a vigência do antigo preconceito de viés marxista sobre os pobres, como *lumpen* proletariado, em quem não se pode confiar porque sempre traem o processo.

<sup>90</sup> Boaventura SOUZA SANTOS, 2002: 553. É aqui onde a analética se mostra como condição da participação. Se a cultura política da participação e da solidariedade necessita de um forte projeto pedagógico e encontra resistências, trivializando e minimizando a não participação dos mais pobres culpando-os de sua própria exclusão, a decisão ética de priorizar os mais carentes e excluídos não pode resultar de um consenso obtido dialeticamente, apenas.

<sup>91</sup> Da oposição: O OP é típico da Democracia Social e não algo revolucionário, como se propala... um órgão de controle sobre o povo e suas aspirações... Um mecanismo de cooptação.

<sup>92</sup> “Não é bom que eles falem...reivindicarão... e não temos dinheiro”, dizia o coordenador do OP em Pelotas no ano de 2001. Por isso a listagem de reivindicações possíveis já ia pronta para a assembléia: os participantes escolheriam 3 dentre elas.

<sup>93</sup> Como, por exemplo, a matriz tributária e, especificamente o IPTU, os critérios de tributação, os serviços públicos...

(financeiros ou materiais) municipais; (2) a necessidade de articular o orçamento público e planejamento da cidade, abrindo espaço tanto para uma discussão mais aprofundada das finanças municipais como das políticas públicas; e (3) a necessidade de abrir espaço para a discussão sobre as perspectivas políticas da experiência do OP, tanto através da crítica ao “ufanismo localista” (radicalização democrática numa só cidade)<sup>94</sup>, quanto da crítica ao modo de recrutamento dos quadros entre lideranças comunitárias e à crescente massificação da experiência (hiato entre corpo de lideranças especializado e participantes de base)<sup>95</sup>

### **O OP novamente em Pelotas – 2001**

Vitorioso o PT nas eleições municipais, em Pelotas (2000), assim como em Caxias do Sul e Santa Maria, tratou de implantar imediatamente o OP inspirado no modelo de Porto Alegre, cumprindo assim uma promessa da campanha eleitoral.

Copiando a estrutura, a organização, o funcionamento de Porto Alegre, o OP em Pelotas também desconhece antecedentes e diversidade da realidade geo-político-social do município em relação à capital do RS.

A montagem e preparação de agentes realizou-se como um treinamento para executar e adaptar o OP de Porto Alegre: o mesmo critério de divisão regional, as mesmas etapas, os mesmos processos de convocação, eleição de delegados e conselheiros, de seleção de prioridades a partir de listas temáticas, os mesmos métodos para extrair consensos e conclusões, os mesmos estatutos, e tudo para decidir sobre parcela mínima do orçamento, depois de extraídas as despesas com pessoal, com infra-estrutura e prioridades do município, como se pode ver da entrevista de seu coordenador, no anexo I.

O município foi dividido em 10 regiões. A convocação ou convite fez-se através de jornal ou/ e de carros de som sendo que a

---

<sup>94</sup> Critica-se dos radicais do PT em Porto Alegre o atribuírem-se a si o começo, o meio e o fim da história da participação popular desconhecendo a significativa história da organização comunitária do RS, especialmente marcada pela imigração. Dos mais radicais petistas se diz que supõem seja a auto-organização burocrática do partido igual a organização popular: a mais legítima, porque vanguarda... nós somos o Espírito (eu penso de Descartes, Kant, Fichte, Hegel...) A história é o desenrolar de-dutivo do Eu transcendental ou do Absoluto.... A história passa por nós... Vanguardas intelectuais, e estratégicas dos movimentos populares. Nisto tudo aparece uma confusão conceitual, longamente cultivada: a da identificar espaço público com estatal. Só é público o que for estatal e o que não for estatal não é público, e justamente no RS que tem vasta experiência comunitária.

<sup>95</sup> Baierle, 2001:2 in Boaventura SOUZA SANTOS, 2002: 556.

maioria da população não se sentiu convidada nem partícipe, apesar do empenho de algumas comunidades religiosas. Os militantes do PT garantiram a presença de grupos por eles convidados e organizados, mostrando na eleição dos delegados e conselheiros uma ampla maioria de filiados ao partido. O estabelecimento e a priorização das demandas foram feitas de acordo com as necessidades ditadas pelos participantes e nelas foram incluídas despesas de manutenção das funções primárias do município. O orçamento como um todo nunca foi posto em questão, nem em suas receitas, nem em suas despesas. E as grandes decisões de investimento não passaram pelo OP: água, esgoto, saneamento básico, planejamento urbano, desenvolvimento econômico e social, estrutura e organização do atendimento à saúde (preventiva, de família, de postos, hospitais e medicamentos), criação e manutenção da guarda municipal, da polícia de trânsito (os azuizinhos: copiados até no uniforme dos de Porto Alegre). O mesmo pode-se dizer quanto à arrecadação, valores, alíquotas e processo.

Por outro lado a Câmara de Vereadores sentiu-se alijada do processo de montagem do orçamento, especialmente no que tange aos investimentos e propôs um Calendário de Acompanhamento do OP. Aprovou-o e o projeto de lei foi vetado pelo prefeito que, vencido, recorreu ao judiciário. O conflito é evidente: uns acusando os outros de práticas clientelistas e tentativa de manutenção dos “currais” eleitorais, ou de manobras técnico-burocráticas para “engambelar” a população, manutenção de rituais de democracia para encobrir práticas autoritárias e centralizadoras. A mesma reclamação é atribuída à eleição e composição dos vários conselhos como os dos Direitos da Criança e do Adolescente, o da Mulher... Na verdade, pode-se atribuir a pouca participação a dois motivos: a decepção e pouca história de participação e à esperteza e agilidade do PT em ocupar os espaços de organização e representação popular, como também à falta de experiência e de quadros para isso.

#### 4. CONCLUSÃO

No contexto da globalização e suas injunções econômicas, políticas, sociais e culturais, no contexto da derrocada dos modelos socialismo/capitalismo, no contexto da liquefação dos Estados Nacionais e de sua soberania em determinar políticas públicas e mediar a possibilidade das liberdades, da cidadania e da simples

sobrevivência, pois é da profundidade do abismo que o povo antevê, sonha, projeta chances de libertação. O povo, não como objeto, mas como sujeito de sua própria libertação.

A democracia aparece como a mediação necessária. A democracia, não apenas representativa técnico/burocrática, mas a democracia temperada, controlada, direta. Não se exclui a democracia indireta, representativa, mas se insiste em espaços sempre mais amplos e consistentes para a democracia direta, participativa.

Neste processo de “democratização da democracia”<sup>96</sup>, surge o Orçamento Participativo como uma promissora experiência de participação popular. Reclamada pela consciência ética e crítica de populações que se querem livres e que experimentaram na pele amargas ditaduras centralizadoras e totalitárias, a descentralização do poder e, nisto, a participação na elaboração do orçamento municipal inicia na década de 1980 em Pelotas. Daí expande-se, aprofunda-se, e se firma em Porto Alegre. Depois em inúmeros municípios do Brasil, do RS e se fez notícia anunciada pelo mundo inteiro. Fez-se fato notório no Fórum Social Mundial de Porto Alegre (2001-2002). Objeto de estudo de cientistas sociais, políticos e eticólogos do mundo inteiro, ele é hoje um sinal em evidência.

Cada vez mais transparece a necessidade de seus pressupostos éticos, mais do que os metodológicos, estratégicos ou burocráticos<sup>97</sup>. Ele é um fato político que se mede por seu alto teor ético. Sem seus pressupostos éticos ele se faz uma caricatura, uma simulação, uma impostura política.

E a ética necessária para dar conta do OP enquanto processo democrático de participação popular não se cifra apenas pela dialética da oposição de interesses, mas exige uma postura analética de compreensão e ação.

Assim, não basta, para dar conta do OP, uma ética meramente formal como a proposta por Kant (com o universalismo de seu imperativo categórico), ou a de John Rawls (com seu formalismo neocontratualista), ou ainda a de K.O.Apel e J.

---

<sup>96</sup> Cf. a obra organizada por Boaventura de Souza Santos: 2002.

<sup>97</sup> A política, já não será vista apenas como a técnica das relações de força? (Machiavel); nem a ética como instância de foro íntimo e privado, mas como espaço de vida pública, de vida inter-subjetiva. E o Estado deixará de ser apenas a articulação das relações sociais privadas: garantindo a liberdade de contratar e de empreender, garantindo as relações de competição e de mercado. Nem será apenas o comitê dos capitalistas que têm o domínio e a hegemonia social.

Como mecanismo, apenas, para publicar uma intenção de participação, e fazer crer às vítimas que elas fazem parte de “nossa bondosa preocupação”, é uma monstruosidade ética que só se mantém apoiada na eficácia de domínio dos meios de comunicação.

Habermas (com sua ética do discurso e da comunicação). Nem é suficiente a ética como verdade prática e material do utilitarismo (de Adam Smith, John Locke, David Hume, Jeremy Bentham ou de Mandeville). Nem basta o comunitarismo (de MacIntyre, Ch. Taylor ou Michael Walzer).

Recolhendo as contribuições de Aristóteles (com o princípio da *eudaimonia* política<sup>98</sup>), de Tomás de Aquino (com a ética da *beatitudo* comunitária do bem comum), a ética como ethos cultural histórico (de Hegel), a ética do valor absoluto da pessoa (em M. Scheler), a ética intersubjetiva das culturas (de P. Ricoeur), a ética enquanto com-preensão do ser (de Heidegger), a ética “neurobiológica” de Zubiri, a ética do trabalho (Marx), o princípio da factibilidade ética (de F. Hinkelammert) chegaremos ao princípio ético fundamental como “a reprodução e desenvolvimento auto-responsável da vida humana em comunidade”. Chegaremos finalmente na validação anti-hegemônica da comunidade das vítimas que, enquanto sujeito e não enquanto objeto de libertação, faz da ética o princípio de todo o pensar e agir políticos, inclusive do Orçamento Participativo.

É aqui que as comunidades intersubjetivas das vítimas (excluídas do sistema), estabelecendo o critério político de prioridade absoluta do mais pobre, se fazem sujeito ativo de sua participação, de sua cidadania, de sua libertação enquanto respeito e serviço à construção das liberdades de todos, a começar com os mais fracos.

Ora, esse critério ético que possibilita toda síntese de pensar e agir só se o compreende analeticamente, como foi exposto.

Articulando as mediações indispensáveis, necessárias e insuficientes<sup>99</sup> para um processo democrático e participativo que se funde solidamente sobre uma ética da vida, da inclusão e da libertação, o OP se transforma num ícone, num símbolo privilegiado de novas esperanças, de novos paradigmas de organização do Estado, de organização popular e de exercício da cidadania. Cada vez mais os riscos, os desafios, os gargalos de manipulação, de covardias de simulação, aparecem como o anti-ético, o anti-político, clamando por superação<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> A essência da ética está na política... cf. *Ética a Nicômaco*: Livro I, Capítulo 2.

<sup>99</sup> A democracia só existe quando a necessidade do mais pobre e excluído se transformar consensualmente em prioridade das ações públicas. Só então a igualdade se fará o baluarte da democracia: a liberdade será caminho de fraternidade.

<sup>100</sup> E são tantas as armadilhas e desafios: o deslumbramento pelo poder, o inusitado de fazer da política um serviço ao povo sendo o governante um empregado, um subordinado à vontade do povo e não vice-versa; a manutenção da população dócil, subordinada, sem acesso à informação e ao processo; fazer com que o povo fale pouco porque ele é inculto,

Como critério ético do agir político é significativo recolher o que respondeu o presidente recém eleito do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, quando perguntado pelas exigências que o mercado impõe para administrar o país:

*Jornalista da Globo ao Presidente eleito Lula, no dia da eleição (27/10/02):*

- *o que o sr. vai fazer até a posse, diante dos desafios que assolam o país, porque o mercado não espera, ele se alimenta, se posiciona todos os dias...*
- *O mercado também precisa compreender que todos os brasileiros precisam se alimentar 3 vezes por dia... Porque ninguém agüenta ver uma criança desnutrida, um homem e uma mulher com fome... O mercado também precisa ter coração.*

Em seu primeiro pronunciamento oficial como presidente eleito reafirma:

“Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anuncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se ao final do meu mandato, cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida.”... Gerar empregos será minha obsessão...

A repercussão mundial foi imediata. E quem negaria a ele autoridade para priorizar assim as políticas?

E este horizonte da prioridade absoluta de matar a fome, de cuidar do mais fraco, como vimos, é o horizonte analético para todo o agir político, também para o OP.

A ilusão sobre este ideal que se inaugura pode ser um desastre incalculável para a esperança dos excluídos, não só no Brasil, como no mundo inteiro.

Por isso mesmo as políticas que falam de inclusão social, de participação e de cidadania são perigosas. Alimentar a esperança para uma população já tão sofrida, não é ético se não se vislumbrar caminho para a sua efetivação.

O Orçamento Participativo pode ser um bom caminho.

---

rebelde, até mal-educado, sem o rigor do raciocínio e elevação das palavras; controlar o microfone, a organização e atuação dos grupos, das escolhas, das eleições; não expor o orçamento em sua totalidade para evitar demasiadas demandas; extrair apressadamente conclusões que os participantes não decidiram; não atender os critérios básicos da administração pública como os da publicidade, da legalidade, da frugalidade, da eticidade...

Para concluir, podemos dizer que a aplicação da analética à descrição e compreensão do orçamento participativo como um fenômeno social e político implica: **a)** a política como a arte do bem comum; **b)** o bem comum determinado a partir da priorização do interesse do mais fraco; **c)** a determinação da prioridade do mais fraco como reconhecimento comunitário; **d)** a subordinação do governante ao absoluto ético dessa priorização; **e)** a síntese absoluta é, não apenas a elaboração e o respeito ao orçamento participativo com os princípios de moralidade, transparência, publicidade, parcimônia e eficiência-efetividade, mas também como vigor da eticidade da alteridade.

Não cabem aqui as éticas da subjetividade ou as do consenso, apenas. O ético transcende o consenso e a subjetividade. Esse transcender é um acontecimento. É também epifania do Transcendente.

A dialética da compreensão e do agir humanos supõe a alteridade como critério analético. A alteridade não é apenas uma questão teórica, nem consequência da aplicação de uma teoria. A ética do cara a cara com as vítimas do sistema, é o fundamento da teoria e da política. O compromisso de acolher e dar lugar ao clamor das vítimas, dá sentido ao fazer político e pedagógico. Neste sentido o OP adquire identidade e significação enquanto compromisso coletivo, comunitário, de atender prioritariamente a situação vitimária dos excluídos, com os poucos recursos de que uma comunidade dispõe. Não é, porém, apenas um ceder, um tolerar que as prioridades sejam assim estabelecidas, mas um aprender a solidariedade que nos identifica e dá sentido à vida.

O Orçamento Participativo é experiência de participação democrática fundada na alteridade analética.

---

**Abstract:** The aim of this text is to put for reflection some elements which give theoretical support to the working up of the democratic participation of the public budget (*Orçamento Participativo – OP*). The discussion goes through which it is intended as participation, having as its basic axis the category of the analetic while a basis for ethic. It also discusses the importance of the ethical and political pre-suppositions which ought to lead the OP.

**Word Key:** democratic participation; ethics; democracy; anaethics

---

## Bibliografia

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Brasília: UNB, 4ª ed. 2001.
- BERGE, Damião. *O Logos Heraclítico. Introdução ao estudo dos fragmentos*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1969.
- CADOGAN, León. *Ayvu Rapyta. Textos Míticos de los Mbya-Guarani del Guairá*. Assunción: Biblioteca Paraguaya de Antropología, 1997.
- DUSSEL, Enrique. *Método para uma Filosofia da Libertação*. S. Paulo: Loyola, 1984. Tradução de *Método para una Filosofía de la Liberación*. Salamanca: Sígueme, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Ética da Libertação na Idade da Globalização e da Exclusão*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- KANT. *Crítica de la Razón Práctica – Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres – La paz perpétua*. México: Porrúa, 1972.
- HEGEL, G.W.F. *Fenomenologia do Espírito I e II*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HEIDEGGER, M. *Sobre o Humanismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1967.
- \_\_\_\_\_. *L'êtr e le temps*. Paris: Gallimard, 1964.
- \_\_\_\_\_. *O Caminho do Campo*. São Paulo: Duas Cidades, 1969.
- LEVINAS, Emmanuel. *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Sígueme, 1977.
- LIMA, Carlos Cirne. *O Realismo Dialético. A Analogia como Dialética do Realismo*. Porto Alegre: Globo, 1967.
- \_\_\_\_\_. Dialética e Evolução. in *Veritas*, n.160, Porto Alegre: Pucrs, 1995.
- \_\_\_\_\_. Dialética e Antinomia. in *Veritas*, n 164, Porto Alegre: Pucrs, 1996.
- Os Pensadores*. (52 vols.) São Paulo: Victor Civita, 1974.
- PLATÃO. *Obras Completas*. Madrid: Aguillar, 1972.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). *Democratizar a Democracia – Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Bernardo de. *Todo poder emana do povo*. Pelotas: Educat, 2002. 2ª Ed em 2004.

ZANOTELLI, Jandir João. *América Latina – Raízes Sócio-político-culturais*. Pelotas: Educat, 2ª ed. 1999.

\_\_\_\_\_. *Et alii. Rio Grande do Sul – Arquétipos culturais e desenvolvimento social*. Pelotas: Educat, 2000.

ZUBIRI, Xavier. *Naturaleza, Historia, Dios*. Madrid: Ed.Nacional, 1963.

