



DIZER A SUA PALAVRA

**Educação cidadã,
pesquisa participante e
orçamento público**



Dizer a sua palavra

**Educação cidadã,
pesquisa participante
e orçamento público**

Danilo R. Streck
Edla Eggert
Emil A. Sobottka
(orgs.)

Dizer a sua palavra
Educação cidadã,
pesquisa participante
e orçamento público

E-book

Edição revista e ampliada



São Leopoldo
2023

© Dos autores – 2023

Editoração: Oikos

Capa: Juliana Nascimento

Revisão: André Dick

Diagramação e arte-final: Jair de O. Carlos

Conselho Editorial (Editora Oikos):

Avelino da Rosa Oliveira (UFPEL)

Danilo Streck (Universidade de Caxias do Sul)

Elcio Cecchetti (UNOCHAPECÓ e GPEAD/FURB)

Eunice S. Nodari (UFSC)

Haroldo Reimer (UEG)

Ivoni R. Reimer (PUC Goiás)

João Biehl (Princeton University)

Luiz Inácio Gaiger (Bolsista de Produtividade CNPq)

Marluza M. Harres (Unisinós)

Martin N. Dreher (IHSL)

Oneide Bobsin (Faculdades EST)

Raúl Fonet-Betancourt (Aachen/Alemanha)

Rosileny A. dos Santos Schwantes (Centro Universitário São Camilo)

Vitor Izecksohn (UFRJ)

Editora Oikos Ltda.

Rua Paraná, 240 – B. Scharlau

93120-020 São Leopoldo/RS

Tel.: (51) 3568.2848

contato@oikoseditora.com.br

www.oikoseditora.com.br

Apoio: CNPq

D622 Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público. [E-book]. / Organizadores: Danilo R. Streck, Edla Eggert e Emil A. Sobottka. – São Leopoldo: Oikos, 2023.

316 p.; 16 x 23 cm.

Edição revista e ampliada.

ISBN 978-65-5974-156-4

1. Educação popular. 2. Observação participante. 3. Cidadania. 4. Orçamento público. I. Streck, Danilo R. II. Eggert, Edla. III. Sobottka, Emil A.

CDU 37.014.2

Catálogo na Publicação: Bibliotecária Eliete Mari Doncato Brasil – CRB 10/1184

Sumário

Apresentação	7
<i>Danilo R. Streck</i>	
<i>Edla Eggert</i>	
<i>Emil A. Sobottka</i>	
Introdução à nova edição	9
<i>Danilo R. Streck</i>	
<i>Edla Eggert</i>	
<i>Emil A. Sobottka</i>	
Trajetórias da participação política. A democratização postergada	13
<i>Emil A. Sobottka</i>	
<i>Danilo R. Streck</i>	
<i>Edla Eggert</i>	
Pesquisar é pronunciar o mundo	31
<i>Danilo R. Streck</i>	
Pronunciando “outros” mundos: a pesquisa na perspectiva feminista ...	44
<i>Edla Eggert</i>	
<i>Cheron Zanini Moretti</i>	
Pesquisa, paixão e engajamento	57
<i>Emil A. Sobottka</i>	
Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual ..	66
<i>Emil A. Sobottka</i>	
<i>Giovani A. Saavedra</i>	
<i>Viviane da Rosa</i>	
Quando o <i>Orçamento Participativo</i> local se transforma em <i>Sistema Participativo</i> : desafios de expandir uma experiência democrática local	86
<i>Emil A. Sobottka</i>	
<i>Danilo R. Streck</i>	
“Perdi ilusões, mas não a esperança”: entrevista com Olívio Dutra	112
<i>Marek Hrubec</i>	
<i>Emil A. Sobottka</i>	
Despertar cidadãos: diálogo com Íria Charão	134
<i>Entrevista ao grupo de pesquisa “Mediações pedagógicas e cidadania”</i>	

Educação para a cidadania participativa: que democracia queremos? ...	150
<i>Sandro de Castro Pitano</i>	
Por uma pedagogia da participação	166
<i>Danilo R. Streck</i>	
Reconstruindo conceitos na Pedagogia: da não cidadania para a aprendizagem da cidadã de hoje	186
<i>Edla Eggert</i>	
Aprendizado para a cidadania e engajamento democrático: o capital político revisitado	202
<i>Daniel Shugurensky</i>	
O público e o popular na história da educação brasileira (Cachoeirinha e Pelotas nos anos 80)	214
<i>Gomercindo Ghiggi</i>	
<i>Jussemar Weiss Gonçalves</i>	
Conselho político: experiências democráticas da educação popular	231
<i>Adriana Kátia Tozzo</i>	
<i>Almir Paulo dos Santos</i>	
<i>Thiago Ingrassia Pereira</i>	
Pedagogias da participação: um quadro de referências metodológicas para estudos comparados	245
<i>Danilo R. Streck</i>	
RELATOS PEDAGÓGICOS DE PARTICIPAÇÃO	265
Crônica de uma assembleia do Orçamento Participativo	266
<i>Cláudio Humberto da Costa</i>	
<i>Marcelo Azevedo</i>	
O que eu vi e ouvi	278
<i>Sérgio Herbert</i>	
Potencial e limites do OP/RS: a experiência das região das Missões	283
<i>Gilberto Corazza</i>	
Orçamento Participativo e Educação: notas bibliográficas	288
<i>Cênio Weyh</i>	
<i>Sérgio Herbert</i>	
O acervo do Orçamento Participativo: rememorando um processo	312
<i>Cheron Zanini Moretti</i>	
<i>Rita de Cássia Machado</i>	

Apresentação

Numa reunião do Orçamento Participativo, no interior do estado do Rio Grande do Sul, um pequeno agricultor, tendo em mãos a proposta orçamentária do estado, tomou o microfone em suas mãos calejadas e perguntou por que se deveria gastar tanto com pesquisa. Nessa mesma reunião, reclamou-se da demora dos exames laboratoriais para detectar as doenças em seus pomares e foram trocadas informações sobre “remédios” encontrados pela própria comunidade. Este episódio revela muito sobre o espírito que animou a produção deste livro. O encontro com o outro provoca fraturas, exige que nos re-situemos em relação ao mundo que buscamos conhecer e em relação a nós mesmos.

Esses encontros tantas vezes pouco previsíveis com cidadãos e cidadãs de nossas colônias e cidades, com autoridades, com professores e alunos, com outros pesquisadores e entre nós mesmos, fazem com que este seja um livro coletivo no sentido genuíno da palavra. A pluralidade de autoria é expressa nas diversas vozes que aqui encontram seu espaço, como testemunho de que a produção de conhecimento, além de não ser um fato do indivíduo isolado, não é privilégio de determinado grupo. É evidente – e o livro também testemunha isso – que há funções distintas e diversidade de lugares e perspectivas.

O título, *Dizer a sua palavra*, acaba, assim, abarcando a própria construção deste livro. Originalmente, no entanto, sua escolha tem a ver com a possibilidade de dizer a sua palavra como princípio fundante da cidadania. O orçamento participativo, queremos afirmar, representa uma possibilidade de reinvenção da *ágora*, enquanto um espaço público onde a palavra de cada um pode tornar-se um fato público. A expressão, não por acaso, é tomada por empréstimo do Prefácio de Ernani Maria Fiori ao livro *Pedagogia do oprimido*, que ele intitula “Aprender a dizer a sua palavra”.

Há muitas pesquisas sobre o orçamento participativo em Porto Alegre e em outras cidades, bem como estudos comparativos, inclusive da dimensão educativa. Colocamo-nos, neste trabalho, o desafio de acompanhar o processo no Estado do Rio Grande do Sul, uma experiência inédita e

ousada, pela abrangência geográfica e pelo número de habitantes. Por razões estratégicas, houve a concentração em algumas regiões. Mesmo assim, foi-nos possível sentir as muitas “culturas” de participação que existem, com suas potencialidades e suas limitações.

Os textos pretendem dar uma visão ampla deste processo político-pedagógico, bem como refletir sobre a própria trajetória da investigação. Ao longo do livro, problematizamos o método e a metodologia da pesquisa, perguntamos sobre a estrutura do orçamento público, olhamos para as mediações pedagógicas e compartilhamos fontes. Trata-se, assim entendemos, de uma caixa de ferramentas para quem se abre às perguntas – na teoria e na prática – sobre os destinos da democracia.

Esperamos que a leitura dos textos proporcione a mesma alegria e o mesmo senso de desafio que encontramos ao longo da pesquisa. Que a cidadania do estado se reconheça como protagonista de um movimento que deixou sementes que continuam germinando aqui e em outros lugares do país e do exterior, muitas vezes com jeitos muito diferentes.

Danilo R. Streck

Edla Eggert

Emil A. Sobottka

Introdução à nova edição

Passadas três décadas do início do movimento social e político em torno do Orçamento Participativo, é tempo de se olhar retrospectivamente, resgatar a memória daquelas vivências, avaliar o que sobrou daquele aprendizado político e olhar, com renovadas esperanças, para eventuais oportunidades políticas de uma retomada do direito constitucional de participar mais ativamente das decisões políticas em geral, e para a destinação dos recursos orçamentários dos entes públicos em particular. Essa é a razão desta reedição ampliada da presente obra.

A primeira edição, em 2005, ocorreu em um período quando se experimentavam possibilidades de participação anunciadas na constituição de 1988, conhecida como constituição cidadã pelo protagonismo dos cidadãos, tanto na sua elaboração quanto na construção futura da nação. Um desses experimentos foi o Orçamento Participativo por envolver o que pode ser considerado o núcleo duro da administração pública, ou seja, o manejo e aplicação dos recursos públicos. O fato de o orçamento ser envolvido por uma aura de mistérios e mantido como segredo entre técnicos, administradores e políticos ocupantes do poder revela um lado frágil da democracia. É no orçamento que se manifesta de forma mais evidente a luta entre trevas e luz na imagem que Norberto Bobbio usa para distinguir a autocracia da democracia: “Metaforicamente, nos dois sistemas a relação entre luz e trevas está invertida: lá o reino das trevas ameaça a área luminosa. Aqui a luz está avançando com dificuldade para iluminar ao menos uma parte da área escura” (Bobbio, 2015, p. 66).

Com a reedição de *Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público*, queremos contribuir para que a luz continue avançando sobre as trevas ou, na pior das hipóteses, para que a ainda frágil luz não seja sufocada pelas trevas. Sentimos hoje que nem a República como uma institucionalidade democraticamente construídas, nem a democracia como o lugar de protagonismo do povo, podem ser tomados como fatos dados em qualquer lugar do mundo e, nesses últimos anos, em especial no Brasil. O tema central do livro é o desafio de construção e exercício da cidadania por meio da participação efetiva na coisa pública. Tanto a educação quanto a pesquisa são dimensões fundamentais nessa construção e, por isso, estão tramadas juntas nesse livro.

Fizemos uma reorganização dos capítulos, integrando novos conteúdos. No capítulo introdutório, *Trajetórias da participação política: a democratização postergada*, perguntamo-nos sobre o que aconteceu com o movimento de participação que, desde a constituinte na década de 1980, vinha se fortalecendo no país e aparentemente consolidando a democracia. Retomamos aspectos do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul e lançamos o olhar sobre alguns desafios a partir de experiências exitosas e de obstáculos à participação: a dimensão pedagógica do OP, superando o pressuposto de ignorância do povo; a transparência como princípio administrativo na gestão pública; a promoção de espaços de participação efetiva; a revisão da noção de cidadania em tempos de interconectividade global.

Seguem-se três capítulos de caráter metodológico. *Pesquisar é pronunciar o mundo* toma emprestado de Paulo Freire a ideia de leitura do mundo como uma ação transformadora. Argumenta-se que pesquisa e formação estão inseridas no mesmo processo de conhecimento, embora com especificidades. O método é entendido como sendo parte do movimento de pesquisa. Outro texto, *Pronunciando outros mundos: a pesquisa na perspectiva feminista*, adverte que é importante perguntar de quais pronúncias estamos falando. Mais precisamente, pergunta se o mundo pronunciado por meio da pesquisa visibiliza as mulheres, e com quais pronúncias. O capítulo *Pesquisa, paixão e engajamento* parte da pergunta se há uma contribuição específica que pesquisadores de processos participativos na gestão pública podem dar, abordando para isso os temas: racionalidade e paixão, pesquisa e interesse.

Os dois capítulos seguintes referem-se mais especificamente ao OP no estado do Rio Grande do Sul. *Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual* trata da organização do OP, com a explicitação de ações desenvolvidas para se chegar a uma proposta de orçamento que contemple demandas originadas nas comunidades, nos municípios e nas regiões do estado. Trata também dos embates em torno de sua legitimidade, por exemplo, com a criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional como uma reação do poder legislativo. O capítulo *Quando o orçamento participativo local se transforma em sistema participativo: desafios de expandir uma experiência democrática local*, trata dos desafios enfrentados dessa expansão, como a tensão entre a participação como princípio e estratégia, as mediações burocráticas, algumas condições para a participação de-

mocrática e as diferentes culturas regionais de participação, bem como a relevância das questões organizacionais.

O OP no Rio Grande do Sul teve, entre outros protagonistas, o governador Olívio Dutra e a então coordenadora do OP, Íria Charão. Em *Ousar a democratização do governo: Olívio Dutra rememora a invenção do Orçamento Participativo*, entrevista concedida em 2016 a Marek Hrubec, pesquisador sênior do Centre of Global Studies da Czech Academy of Sciences, de Praga, que à época estava como professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, Dutra rememora momentos marcantes – desde a transição democrática até a gestão do PT em nível federal – em que a democratização do governo, em especial no tocante à participação nas decisões sobre recursos e políticas públicas, foi sendo construída assim como percalços marcantes nessa trajetória que tiveram de ser superados. Por seu turno, em *Despertar cidadãos: diálogo com Íria Charão*, a entrevistada revela a integrantes do grupo de pesquisa “Mediações pedagógicas e cidadania” as entranhas do processo de participação popular, relatando detalhes que mostram o OP como um processo participativo que não se esgota na disputa pela alocação de recursos, mas faz dessa disputa um lugar de aprender cidadania.

O caráter pedagógico do OP é explorado em seis capítulos. O primeiro deles, *Educação para a cidadania participativa: que democracia queremos*, traça um panorama geral sobre os desafios pedagógicos na formação da cidadania no Brasil. *Por uma pedagogia da participação* problematiza o conceito de participação, respectivamente, os diversos usos a que ele se presta por gestores e por educadores. Ou seja, participação não é um conceito neutro e precisa ter o seu sentido explicitado. O texto traz a seguir dados da participação e as motivações que levam as pessoas a participar do OP como subsídios que podem auxiliar na criação de uma pedagogia da participação. O capítulo *Reconstruindo conceitos da pedagogia: da não-cidadania para a aprendizagem da cidadã hoje* denuncia a marca patriarcal da participação que se expressa também no OP, por exemplo na composição das mesas ou na eleição para representantes e delegados. A reconstrução de conceitos de pedagogia e cidadania passam tanto pela conquista de espaço dentro das estruturas existentes quanto pela ruptura com estruturas legitimadoras da dominação masculina.

O público e o popular na história da educação brasileira: Cachoeirinha e Pelotas nos anos 80 é um capítulo que convida a olhar a relação entre o público e o popular na tradição brasileira e exemplifica com a experiência de

dois municípios gaúchos nas quais, mesmo em administrações progressistas, o *popular* tem dificuldade de ser acolhido pelo *público*.

O capítulo intitulado *Aprendizagem para a cidadania e engajamento democrático: o capital político revisitado* parte do pressuposto de que se a formação da cidadania implica tanto compreender criticamente a realidade quanto influenciar as decisões políticas cabe revisitar o conceito de capital político. Critica a ideia de capital político associado a líderes, políticos e partidos, colocando-o na esfera da cidadania, como a capacidade individual e coletiva de influenciar decisões. São então delineadas algumas tarefas e condições pedagógicas para a constituição desse capital político. O capítulo

Já em *Conselho político: experiências democráticas da educação popular*, temos a análise de um processo participativo que revela o potencial de inovação e criatividade a partir do orçamento participativo em um município gaúcho. Mostra como a vontade política de gestores públicos possibilita criar alternativas para o engajamento dos cidadãos e das cidadãs.

No último capítulo, *Pedagogias da participação: um quadro de referência metodológico para estudos comparados*, tem-se como desafio delinear um quadro metodológico para pedagogias da participação em perspectiva comparada. O quadro é constituído por três dimensões (ético-política, epistemológica e metodológica), que são divididas em elementos menores a partir dos quais podem ser desenvolvidas unidades de análise.

A última seção, com o título de *Relatos pedagógicos de participação*, apresenta duas crônicas, uma reflexão sobre uma experiência regional do OP, uma bibliografia anotada da produção entre os anos 2000 e 2004, e um acervo de documentos e dados coletados no período da pesquisa.

Com essa nova edição de *Dizer a sua palavra*, renovamos a nossa convicção de que a pesquisa social tem um papel importante na promoção de uma cidadania crítica e efetiva, respectivamente, para a consolidação da democracia e para o fortalecimento de princípios e valores republicanos.

Danilo R. Streck

Edla Eggert

Emil A. Sobottka

Referência

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. São Paulo: Unesp, 2015.

Trajetórias da participação política. A democratização postergada

Emil A. Sobottka

Danilo R. Streck

Edla Eggert

As lutas da sociedade brasileira pelo fim do regime militar e dos movimentos sociais por direitos, bem como o processo constituinte (1986-1988) foram ao mesmo tempo o resgate de memórias e experiências anteriores de lutas por reformas de base na educação, no campo, na cidade, e também parteiras de esperanças de democratização da sociedade brasileira com novas formas de participação política. Conselhos gestores de políticas públicas, plebiscitos e referendos, além da explícita previsão de participação política dos cidadãos em decisões relativas ao orçamento público foram conquistas desses movimentos. Elas colocaram nas mãos dos cidadãos instrumentos tanto de fiscalização como de poder decisório sobre uma ampla gama de áreas da atuação do estado.

Dentre esses novos instrumentos decisórios previstos constitucionalmente, um dos que se tornou mais conhecido e que teve um grande impacto político democratizante foi a participação na decisão sobre o orçamento público. Ainda que sua previsão fosse meramente potencial e não tivesse sido regulamentado em nível federal, em Porto Alegre iniciou-se um processo consultivo-decisório que ficou conhecido como Orçamento Participativo (OP). Ele se desenvolveu como um potente mecanismo de alocação de recursos orçamentários públicos municipais em zonas mais necessitadas da cidade, invertendo as históricas prioridades de investimentos nas zonas mais nobres. Trouxe infraestrutura para bairros distantes e trouxe a população de bairros afastados para o centro da política municipal. Poucos anos depois, o Orçamento Participativo também foi implementado em nível estadual. É deste instrumento decisório que tratam os textos que compunham a edição original deste livro, publicada em 2005.

Por ter impacto significativo no exercício do poder político, o Orçamento Participativo foi também o centro de disputas político-partidárias, e não escapou de todo de uma *apropriação simbólica* por seus impulsionadores iniciais (Sobottka, 2015, 2006). O argumento político-eleitoral de que somente a recondução da mesma aliança política no poder pela via eleitoral asseguraria sua continuidade foi a expressão mais clara dessa apropriação simbólica – e foi também a motivação para opositores políticos tentarem esvaziar essa importante conquista cidadã. O OP seguiu, pois, uma trajetória muito comum na política brasileira, constantemente personalizada nos governantes ao invés de se consolidar como política pública da sociedade mediante o estado. E isso, depois de breve expansão, levou a uma gradativa transformação e mesmo ao seu melancólico envelhecimento político. Um primeiro marco nessa trajetória foi que, em meio a essas disputas tanto em Porto Alegre como em nível estadual, foi evitado que o OP fosse institucionalizado como uma política de estado; o objetivo foi mantê-lo simbolicamente atrelado a um partido político. Um segundo passo foi, no âmbito dessa apropriação simbólica, a gradativa transformação do OP: de um *valor* fundamental à democratização da gestão pública, como fora na sua fase pioneira, numa *estratégia* de manutenção de poder dos seus iniciadores (Sobottka; Streck, 2014; Siqueira; Marzulo, 2021).

A polarização que se formou em torno dele foi nutrida por esses dois gestos expropriatórios e transformou o próprio OP em alvo de estratégias políticas destrutivas. Dentre os ataques sofridos podemos mencionar brevemente alguns em nível estadual que foram, a seu modo, exitosos. Um primeiro ataque frontal foi a proibição judicial, impulsionada pelo PDT, de qualquer tipo de gasto de recursos públicos para sua realização. Com isso, durante algumas edições a organização dependeu totalmente de atividades e empenhos de recursos pessoais de militantes. Um segundo ataque foi a criação paralela de um processo de votações em propostas feitas em nível de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), patrocinado pela Assembleia Legislativa, à época dirigida pela oposição política.¹ Essa última iniciativa foi o embrião de uma terceira iniciativa de esvaziamento do

¹ A consulta começou apoiando-se na Lei nº 11.179, de junho de 1998, disponível em: <[www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei nº 11.179.pdf](http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei_nº_11.179.pdf)>, posteriormente formalizada e dotada de orçamento próprio pela Lei nº 11.920, de junho de 2003.

OP ao transformar a participação política na definição do orçamento em um simples ato de votação *on-line* em listas de prioridades de investimentos previamente definidas. As votações online foram facilitadas pelo desenvolvimento tecnológico, mas ao mesmo tempo retiraram do OP seu caráter de encontro, diálogo e aprendizado que o haviam tornado uma importante parte da esfera pública democrática.

No âmbito municipal de Porto Alegre, o grupo político em torno de José Fogaça venceu as eleições e encerrou, em 2005, um ciclo de 16 anos de liderança da Frente Popular na cidade. A campanha foi marcada pela vaga mas enfática promessa de “manter o que está bom e mudar o que é preciso”. Retrospectivamente fica claro que o OP não se incluía no que estava “bom”, pois foi sistematicamente esvaziado. Na gestão seguinte, ele foi colocado em concorrência com um programa denominado *Governança Solidária*, que gradativamente sufocou pelo desânimo os últimos defensores daquela forma de participação política e o substituiu por uma nova forma de populismo (Fontoura, 2019). Em outras cidades em que foram implementados experimentos de orçamentos participativos gradativamente eles também foram sendo transformados e esvaziados de sua radicalidade participativa, ou então abandonados. Assim caiu no ostracismo essa inovação política, que abriu de forma inédita no país as portas para que cidadãos e cidadãos pudessem não apenas influenciar na alocação de uma parcela dos recursos públicos destinados a investimentos, seja no município, seja em nível estadual, mas que também contribuía para ampliar e qualificar esferas públicas locais e para democratizar a respectiva comunidade. Assim, o desenvolvimento de uma *cidadania local*, que já existia embrionariamente e centrada no direito ao voto desde a proclamação da independência até 1881, foi novamente abortada.

Este capítulo pretende abrir a discussão sobre o que aconteceu com as promessas da participação que levaram cidadãos de muitos lugares do mundo a vislumbrar um horizonte de uma democracia mais plena com a participação dos cidadãos naquilo que é, em última análise, o lugar onde se definem as prioridades de qualquer organização e administração: a captação e a destinação dos recursos através do orçamento. Esperamos que nossas reflexões contribuam modestamente para o tão necessário balanço do que aconteceu e a projeção de futuros para um processo político-administrativo-pedagógico que gerou e continua gerando expectativas de qualificar

a nossa democracia.² Destacamos para a reflexão alguns desafios que nos parecem relevantes para a projeção do futuro da participação popular.

Os avanços e retrocessos da participação fazem parte do labirinto latino-americano, expresso tanto em obras acadêmicas quanto na literatura e que Octavio Ianni refere como sendo uma paródia da Torre de Babel, onde os nomes parecem nunca corresponder à realidade. “Aos poucos”, diz ele, “esse mundo inocente de conceitos recobre-se de palavras, nomes, conceitos, significados. A realidade inominada articula-se e movimenta-se em um labirinto de possibilidades e impasses” (Ianni, 1993, p. 125). Também Orlando Fals-Borda, em *Las revoluciones inconclusas en América Latina*, identifica as interrupções e os postergamentos de transformação na América Latina como um dilema ontológico quando nos colocamos periodicamente as perguntas sobre quem somos e aonde vamos (Fals-Borda, 2010, p. 105).

Se no OP não encontramos a saída para o labirinto, pelo menos vemos que no processo foram tramados alguns fios que proporcionam perspectivas de saída. A paciência de Ariadne que teceu o longo fio para que Teseu vencesse o Minotauro pode nos inspirar. Os desafios a seguir elencados e refletidos podem ajudar a trançar os tão necessários fios.

1. Superação do pressuposto de ignorância do povo: a questão da partilha do poder

Ao discutir os gastos do governo em uma das assembleias do OP estadual alguém tematiza o pagamento das dívidas do estado. Entra-se no debate se é justo ou não pagar a dívida, quando e em função de que essas dívidas foram contraídas e como elas afetam as atuais finanças e investimentos do estado. Esse é apenas um exemplo de como as questões orçamentárias, supostamente fora do alcance da população, que foram tratadas historicamente como um assunto técnico, ocultam o forte jogo de poder que se trava nos bastidores. Trata-se de uma “ignorância” produzida intencional ou não intencionalmente, mas, de qualquer forma, com efeitos perversos.

² A projeção de futuros para a participação política foi tema de recente seminário, com foco nas perspectivas do governo liderado pelo PT para o quadriênio 2023-2026, e seu relatório está disponível em: <https://democraciaeparticipacao.com.br/images/2022/Relatorio_sintetico_para_apresentacao_dia_8_12.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2023.

O OP mostrou-se um instrumento efetivo para cidadãos e cidadãs tomarem maior consciência de sua realidade e relacioná-la com a macropolítica em geral e as políticas públicas em específico. Para entender essa conscientização, uma das condições necessárias é compreender o caráter eminente pedagógico de processos sociais como o OP. Recorremos aqui à *Pedagogia do oprimido*, de Paulo Freire (1984), que ao longo desse seu clássico destaca o papel da liderança na transformação social. No último capítulo ele propõe duas matrizes de teorias antagônicas de ação cultural: a antidialógica e a dialógica. A primeira, que serve à opressão, se caracteriza pela conquista para manter as massas passivas, por dividir para dominar, pela manipulação e pela invasão cultural através do desrespeito aos saberes, crenças e modos de agir do povo como ponto de partida. A segunda, que serve à libertação, se caracteriza pela colaboração, pela construção da unidade na diversidade pelo diálogo, na promoção de condições para a organização e pela síntese cultural que se funda no diálogo entre as diferenças, no caso, entre as lideranças políticas e o povo.

Um dos desafios para superar a ignorância programada ao longo de séculos é colocar o OP e outros processos sociais dentro de uma matriz dialógica (Streck et al., 2017). O OP nasce com essa pretensão, mas vimos também que há o permanente risco da antidialogicidade e que mesmo nas intenções dialógicas se ocultam armadilhas que solapam a intencionalidade de uma participação dialógica. A escada de participação desenvolvida por Sherril Arnstein (Arnstein, 1969; cf. Lauria; Slotterback, 2020), no fim da década de 1960, no contexto do trabalho realizado nos Estados Unidos para reduzir as desigualdades sociais, pode ajudar a compreender essas armadilhas, ao mesmo tempo percebendo que a participação é um aprendizado e uma conquista que exige permanente atenção. A pergunta formulada por Arnstein é de certa forma a mesma que fazemos hoje: o que significa a participação dos cidadãos e das cidadãs para promover mudanças em suas comunidades e para além delas?

A escada tem oito degraus e três grandes divisões. Em sua base, identificada como não participação, temos a manipulação e a terapia, entendida como assistência ou ajuda. Na faixa intermediária, identificada como graus de participação simbólica ou formal (*tokenism*), temos a informação, a consulta e a conciliação ou apaziguamento (*placation*). No topo da escada, identificada como graus de poder do cidadão, temos também em ordem ascendente a parceria, a delegação de poder e o controle do cidadão.

Essas dimensões ou formas de participação não podem ser vistas como mutuamente excludentes, embora estejam, para a autora, em uma linearidade progressiva. Por exemplo, Arnstein reconhece que a informação é um passo inicial fundamental para qualquer efetiva participação. Assim também delegação de poder e controle social andam juntos, especialmente em processos sociais mais complexos que envolvem um contingente populacional maior. A escada, no entanto, nos ajuda a compreender que a informação em si mesma é insuficiente, o mesmo acontecendo com a consulta e a delegação de poder. Esse modelo de uma escada de participação ainda está muito aquém do que se propõe e demanda no OP. Arnstein propõe a participação no planejamento e na execução de projetos, limitando-se à *delegação* de poder executivo-organizacional, mas não discute a *partilha* do poder político decisório, seja dentro da organização civil ou do estado; ela não avança até a cogestão onde a *decisão* sobre políticas públicas ou organizacionais é feita *conjuntamente*.

Por conseguinte, nem todo envolvimento de pessoas que receba a designação de “participação” é um contributo significativo para o desenvolvimento da cidadania e de uma esfera pública democrática. A participação precisa ter um *caráter político*, envolver questões centrais da organização da comunidade política – seja ela o município, o estado ou o país – e ir muito além do que Celina Souza (1996) designou de *desconcentração*. Participação política necessita chegar ao nível da *descentralização do poder*, entendida como a *reconquista efetiva* da capacidade decisória sobre as questões centrais da comunidade política para todos os membros dessa comunidade, para todos que dela tenham cidadania, seja ela local ou nacional. Descentralização do poder é, pois, algo bem distinto da descentralização da prestação de serviços, do simples engajamento de usuários ou de concessões que elites costumam fazer para afagar e anestesiar dominados. A delegação de poder é em certa medida a *antítese* da cogestão e da partilha do poder, porquanto quem delega retém para si e ao mesmo tempo reforça sua condição de detentor desse poder. Delegação de poder para gerir projetos no varejo, sem descentralizar o poder, sem tocar nas estruturas de poder político e nas hierarquias sociais, tem sido uma política fomentada pelo Banco Mundial há décadas, assumida por governos e organizações civis.

No Brasil, que passou por diversos ciclos autoritários de expropriação de partes significativas da cidadania, a reconquista formal da capacidade decisória resultou de intensas lutas por redemocratização e de um pro-

cesso constituinte. Ela contribui para o cumprimento do preceito constitucional segundo o qual todo o poder emana dos cidadãos e em seu nome deve ser exercido. A experiência do OP evidenciou que o desenvolvimento da capacidade decisória precisa, além de lideranças comprometidas com a participação democrática, a visão de uma sociedade capacitada a compreender as alternativas existentes ou as alternativas possíveis de serem construídas democraticamente – inclusive submetendo-se às disputas políticas institucionalizadas no marco do estado democrático de direito.

2. A transparência como princípio administrativo na gestão pública

Uma das marcas do OP tem sido a transparência no que concerne às finanças públicas e à priorização dos investimentos. O governador Olívio Dutra frisava em suas participações que as assembleias do OP não se destinavam apenas a identificar necessidades para a alocação de uma parcela do orçamento, mas para o conhecimento do total de receitas e despesas, mesmo que a maior parte dessas estivesse fora do alcance das decisões das reuniões do OP. Ao tratar do poder invisível que caracteriza os governos autoritários, Norberto Bobbio escreve que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (2015, p. 29). A imagem de um “deus oculto” atribuído ao poder autocrático é tanto mais potente quanto consegue ver a todos sem ser visto, um “onividente invisível”.

A intransparência, no entanto, não se limita aos governos autoritários. As instituições que decidem sobre, as que executam e as que controlam a legalidade e eticidade do uso dos recursos públicos com muita frequência são mutuamente abertas a migrações de pessoal entre elas e perpassadas por dependências recíprocas de favores pregressos ou de promessas comprometedoras. Tanto as comissões de orçamentos quanto os tribunais de contas com frequência contam com corpos técnicos insuficientes, quando não deficientes sob a ótica da profissionalização, o que leva a que seus pareceres nem sempre são bem fundamentados e sua atuação cumpre mais claramente um cerimonial do que uma função democrática de controles recíprocos (cf. Lino; Aquino, 2020). Ademais, mesmo quando as análises e os respectivos pareceres são dotados de elevada qualidade técnica, as decisões são destituídas de fundamentação pública, de modo que permanecem in-

transparentes a cidadãs e cidadãos. O personalismo patrimonialista das relações sociais tradicionais no Brasil, as atividades de lobby e financiamento oculto de campanhas políticas são agravantes que contribuem em muito para a opacidade e o desvirtuamento das políticas públicas. Embora nas teorias sobre democracia a exigência de uma esfera pública aberta e acessível a todos tenha presença crescente, curiosamente ela praticamente nunca contempla a exigência de discussão pública e aberta dos orçamentos. A presença dessa questão, quando ocorre, entra pela via da indução: nos estudos não é tanto a necessidade imperativa de o orçamento público ser discutido abertamente para que uma gestão seja digna da adjetivação democrática que está presente e sim, ao contrário, a partir de pesquisas e reflexões sobre a participação em OPs ou processos similares que se tematiza pragmaticamente seu impacto ou não sobre a democracia. Dito de outro modo: não só para gestores públicos a tomada de decisões de modo transparente e participativo pode, ocasionalmente, se tornar numa simples estratégia discursiva e cerimonial para angariar apoio político (cf. Sobotka; Streck, 2014), mas também para correntes predominantes de teoria política e social em geral a partilha do poder com transparência não é tomada como um valor, com um princípio ético basilar da democracia.

Contra a opacidade corriqueira dos processos decisórios agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial, e comunidades epistêmicas há décadas vêm fomentando um conjunto de procedimentos muito diversificados de responsabilização, comprometimento pessoal individual, exposição pública de vínculos de reciprocidade, dentre outros, reunidos no tão vago como abrangente conceito de *accountability*.³ Em relação à opacidade tradicional de muitas gestões públicas essa cobrança externa certamente contribui positivamente em dimensões tópicas, mas sua inespecificidade e, sobretudo, por não tocar em momento algum na questão do poder decisório, essa contribuição é bastante limitada. Ainda assim há que se destacar que no Brasil a implementação de instrumentos de controle social como o Portal da Transparência (<https://portaltransparencia.gov.br/>), a Lei de

³ Em fevereiro de 2023, uma busca no portal Scielo <<https://scielo.org/>> revela a existência de 1.208 artigos com o buscador “accountability”. Foram 9 publicações nos anos 90, 199 nos anos 00, 749 nos anos 10 e 248 nos três primeiros anos da presente década, o que revela um crescimento constante. No Brasil foram publicados 468 artigos desse total. No portal Redalyc <<https://redalyc.org/>> o mesmo buscador aponta 11.332 artigos, sendo 4.717 publicados no Brasil.

Acesso à Informação (Lei nº 15.527), de 2011, a crescente cobrança formal ou informal de relatórios públicos, dentre outros, tem tornado acessíveis muitas informações de interesse público, que antes permaneciam praticamente inacessíveis aos membros comuns das respectivas jurisdições.

A antítese da transparência na gestão pública do orçamento – e, por extensão, de processos participativos como o OP – é o assim chamado *orçamento secreto*, implementado no Brasil em 2019 em nível federal. Trata-se do terceiro estágio de uma crescente escalada de *apropriação* do orçamento público pelos parlamentares em nível federal para satisfação de clientelas locais e regionais, além de interesses pessoais.

A prerrogativa de propor o uso dos recursos públicos mediante um projeto de orçamento é do Poder Executivo, projeto esse submetido ao parlamento para aprovação. Eventuais modificações em princípio são limitadas. Na prática legislativa, no entanto, há muito tempo consagrou-se o hábito de que uma parcela do orçamento é rateada, de forma razoavelmente igualitária, entre os parlamentares, que propõem as assim chamadas emendas individuais, nas quais cada parlamentar decide onde alocar o dinheiro. A liberação ou não desse recurso, no entanto, tradicionalmente dependia do Executivo. Uma emenda constitucional (EC nº 86, de 2015) fixou essa parcela em 1,2% da receita corrente líquida contida na proposta orçamentária, e tornou sua liberação obrigatória. Um segundo estágio dessa apropriação do orçamento pelo parlamento ocorreu em 2019 (EC nº 100, 102 e 105), destinando mais 1% da receita corrente líquida para que as bancadas dos estados o destinassem mediante emendas de bancada. Essas emendas são coletivas e podem agregar a totalidade dos deputados do mesmo estado ou uma parte deles. Por fim, o aperfeiçoamento provisório da crescente apropriação, coroada por uma ocultação minuciosamente vigiada dos envolvidos e dos procedimentos de alocação do recurso, começou a ser implementado na forma de emendas de comissão, um mecanismo mediante o qual parlamentares coletivamente nas comissões permanentes da Câmara ou do Senado destinam recursos para fins de seu interesse.

Esse orçamento recebeu a adjetivação *secreto* por designação pública devido a que os autores e as autoras das emendas não são revelados publicamente, nem mesmo ao ordenador de despesas. Segundo informações que circulam publicamente (e que pela natureza dessas emendas não são passíveis de confirmação fidedigna), dos cerca de R\$ 16 bilhões anuais assim distribuídos anualmente em 2021 e 2022, apenas 4% se destinaram a parla-

mentares da oposição. Assim o caráter particularista e antirrepublicano dessa modalidade de apropriação do recurso público para interesses opacos assim como seu emprego como instrumento de concentração de poder ao invés da democratização ficam evidentes. O Supremo Tribunal Federal, que já em 2021 considerou essa última modalidade como inconstitucional, revelou-se condescendente com a prática pelo menos até o final de 2022. Como os conselheiros dos Tribunais de Contas são nomeações políticas, frequentemente inclusive destinadas a políticos em final de carreira, também essa instituição de controle tem falhado no exercício de sua mais importante função relativa às emendas parlamentares.

Esses desenvolvimentos de práticas antirrepublicanas dos anos recentes e a falha das instituições centrais de controle tanto da constitucionalidade da legislação pertinente quanto da legalidade e moralidade na alocação dos recursos do orçamento público em nível federal revelam como os múltiplos aprendizados trazidos pelo OP durante os anos em que foi implementado como um valor inerente à democracia não foram incorporados à cultura política brasileira. Não chegaram a Brasília. Revelam, ao mesmo tempo a urgência de o novo governo no quadriênio 2023-2026 tomar a sério as esperanças que despertou e de acolher as proposições de retomada das diversas formas de participação desenvolvidas em décadas passadas e, em boa e oportuna medida, expressas no já mencionado relatório sintético *A reconstrução da participação social no Brasil*.

3. As lutas por igualdade por meio da participação desigual

Em seu livro *A educação como prática da liberdade*, Freire (2019) convida a pensar sobre quais caminhos temos experimentado para praticar a liberdade no aprender a ser cidadãs e cidadãos. E para que aconteça a participação, cabe a reflexão sobre os espaços privados e públicos. Para tanto, é importante sinalizar que à medida que um governo se propõe a organizar seu projeto político-administrativo tendo uma concepção democrática como princípio norteador é preciso ter presente o contexto marcado pela razão patriarcal que prevalece ainda no Brasil. Ou seja, a visão de mundo que ao longo de muitos séculos alimenta a chave interpretativa de que o poder é dos homens e de um determinado tipo de homem. No Ocidente esse homem é branco e rico. Simultaneamente tão importante quanto ter essa consciência, é ter presente que, nesse mundo da razão patriarcal, entraram no-

vos personagens que reivindicam participação efetiva, radicalizando a democracia produzida nos últimos 300 anos no Ocidente. A lógica de dominação produziu a reação de quem foi excluído. Por meio da resistência de movimentos sociais, essa luta provocou significativas mudanças e, aos poucos, quem outrora era excluído agora também ocupa a academia e produz teoria. A rebeldia e a irreverência que compõem os movimentos sociais – e entre eles, os movimentos feministas – desestruturaram a razão centralizadora com pretensão universal.

A luta por igualdade necessitou apontar as diferenças, as subjugações, as violências e as resistências. Problematizar as relações de gênero, o racismo, a homofobia e a devastação do meio ambiente exigiram que fossem produzidas categorias de análise para todas essas formas vivenciais. A participação das mulheres na vida pública em todas as suas interfaces e interseccionalidades passou a ser uma exigência quando se quer discutir cidadania. A denúncia do racismo estrutural que se mescla com a exploração da população negra e a violência policial constante e ininterrupta faz do nosso país um dos mais injustos do planeta (Carvalho, I; Eggert, 2022). E é nessa conjuntura que temos consciência de que o mundo atual ainda tem sido pronunciado majoritariamente pela lógica da racionalidade moderna que exclui a percepção das diversidades nas decisões políticas e econômicas.

Para pesquisar e pronunciar o mundo será determinante combinar de quais pronúncias estamos enfatizando. O mundo pronunciado por meio de pesquisas que apresentam diversas realidades e por isso também as realidades das mulheres pobres, mulheres negras, indígenas, das mulheres “chefes de família”, modificam o cenário mundial. A experiência vivida no processo das pesquisas sobre a participação e, portanto, também da participação das mulheres no OP do estado do Rio Grande do Sul, nos reanima a insistir nas suspeitas indicadas há quase 20 anos. E uma das chaves para essa releitura é uma reflexão apresentada pela então Coordenadora do Orçamento do Governo Olívio Dutra, Íria Charão, feita na entrevista registrada nesse livro. Ela observa que a cada gestão do PT as mulheres precisavam “partir do zero” explicando para seus companheiros sobre a importância da participação das mulheres. Ela lembrava, na ocasião, que a participação das mulheres demonstra a densa experiência de militância delas, da consciência feminista que já está presente, mas que, mesmo assim, segundo ela, as mulheres precisam de uma dose de paciência extra para fazer proposições que garantam a sua participação na partilha do poder.

Em anos recentes, o Brasil viveu realidades muito distintas, perfazendo modificações políticas bastante intensas. Ocorreram também transformações significativas referente à participação política das mulheres. Um acontecimento importante foi a aprovação da lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) durante o Governo Lula. Além disso, naquela conjuntura política o Brasil elegeu uma presidenta para dois mandatos (2010 e 2014). Mas foi também essa mesma presidenta quem sofreu um golpe parlamentar-jurídico no ano de 2016. Esses acontecimentos podem ser relacionados como um longo processo de mudanças da participação das mulheres com suas reivindicações no mundo público, com suas conquistas e seus revezes. E o golpe sofrido nos faz sempre lembrar que nenhuma conquista de direito e nenhum processo democratizador são irreversíveis.

Íria Charão, não estava sozinha em sua reflexão sobre a participação cidadã nos idos anos do Orçamento Participativo experimentado no estado do Rio Grande do Sul, tanto nas gestões estaduais de Olívio Dutra e Tarso Genro, como nos governos do PT na cidade de Porto Alegre. Os conceitos presentes na fala de Charão, são provenientes dos embates teóricos feministas nos últimos 50 anos. No Brasil, Heleieth Saffioti, já na década de 1960, sinalizava a realidade que hoje é chamada de interseccional quando analisou as condições da vida e do trabalho das mulheres em diferentes segmentos: classes, raça e gênero. Comentando aquele pioneirismo, Renata Gonçalves (2013, p. 25) destaca os “laços estreitos que unem opressão feminina e modo de produção capitalista”. Eles são indicadores conceituais a serem aprofundados pelas pesquisadoras e pesquisadores feministas de hoje. E embora muita coisa tenha mudado desde quando Saffioti defendeu sua tese de doutorando na USP em 1967, a divisão sexual do trabalho ainda é tema pouco inserido na perspectiva do debate democrático. Se na década de 1970 o número de mulheres economicamente ativas não passava de 18,5%, no ano de 2005 (ano da primeira edição do presente livro) alcançou 59%. E mesmo assim, a diferença salarial para menos delas tanto em 2005 como nos dias de hoje segue sendo em torno de 25%, conforme dados de pesquisadores do Ipea (Pinheiro; Medeiros, 2019).

Flávia Biroli (2018, p. 23) advoga que as mulheres seguem sub-representadas no espaço do exercício da cidadania, devido à divisão sexual do trabalho doméstico que “incide nas possibilidades de participação política das mulheres porque corresponde à alocação desigual de recursos fundamentais para essa participação, em especial o tempo livre e a renda”. E essa

constatação se faz ainda mais concreta e voraz, quando se trata da sub-representação das mulheres negras e indígenas em nosso país.

4. A noção de cidadania em tempos de interconectividade global

A noção de cidadania está ligada à clássica distinção feita por T. H. Marshall (1992), que a compreende como um status que a comunidade política concede a cada um de seus membros plenos, conectando-os entre si na igualdade de direitos e deveres. Cada comunidade política escolhe como quer dotar esse status, quais aspirações de seus membros ela quer transformar em compromisso de reciprocidade dos concidadãos. Por ser fruto de desenvolvimento histórico, a cidadania não é apenas contextual no seu conteúdo, mas também é destituída de qualquer normatividade externa à comunidade política que a institui, que pudesse demandar cumprimento. Ao contrário, a cidadania, para Marshall, é a resposta da comunidade política à desigualdade que a divisão da sociedade em classes sociais provoca em consequência da estruturação da economia: a cidadania é a materialização do ideal de igualdade que a comunidade política contrapõe como atenuante para a desigualdade social e às correspondentes tensões que a organização liberal-capitalista gera. Quanta desigualdade e injustiça ela quer tolerar – ou quanta igualdade ela se propõe a abraçar – se expressa precisamente na forma como estrutura e como enriquece o status de cidadania de seus membros plenos.

Ao olhar para o devir histórico da cidadania na Grã-Bretanha, Marshall faz duas observações muito relevantes para o tema deste livro. De um lado, ele distingue entre direitos civis (vinculados à liberdade individual), direitos políticos (a possibilidade de participar do poder político) e os direitos sociais (participação no bem-estar). Ele mostra como esses três tipos de direito se desenvolveram lentamente, vindo primeiro os direitos civis, seguidos dos direitos políticos e finalmente os direitos sociais, respectivamente nos séculos 18, 19 e 20. E para cada um destes conjuntos de direitos, a comunidade política daquele país foi criando instituições que foram encarregadas de assegurar tanto os direitos como o cumprimento respectivo das obrigações: “tribunais de justiça”, “parlamento e conselhos do governo local”, e “o sistema educacional e os serviços sociais”, respectivamente, como os embriões do estado. Por outro lado, ele mostra como naquele país a

origem da cidadania e seu exercício têm seu lugar vivencial na comunidade local, e só gradativamente se formou a comunidade política em nível amplo, acompanhada da gradativa expansão das instituições garantidoras da cidadania.

José Murillo de Carvalho (2009) comenta que o fato de identificar as etapas, conforme Marshall, já revela que a própria cidadania é um fenômeno histórico e pode ser constituído de maneiras distintas em diferentes realidades sociais e políticas. De qualquer forma, tradicionalmente a luta pelos direitos civis, políticos e sociais sempre esteve e continua sendo realizada dentro de fronteiras geográficas e políticas do estado.

No entanto, houve nas últimas décadas fatores que nos desafiam a revisar a noção de cidadania, especialmente em sua vinculação estrita às fronteiras geográficas e políticas dos estados nacionais. Pode-se falar, conforme Melissa S. William (2006), em mudanças nas fronteiras da cidadania. Ela cita alguns fatores que desafiam a pensar a cidadania para além de uma identidade nacional. Um deles é o fato de que as fronteiras da identidade política e cultural não são mais exclusivas ou singulares. Ela lembra que em nenhum momento histórico a noção de pertencimento coincidiu exatamente com os limites do estado-nação, o que atualmente se acentua. Hoje, muitos indivíduos possuem dupla cidadania ou têm fortes vínculos com redes transnacionais. Além disso, as migrações forçadas ou voluntárias atravessam as fronteiras, às vezes literalmente derrubando cercas. Outra não coincidência com o estado nacional são as fronteiras econômicas. O crescente fluxo comercial, as corporações multinacionais e os organismos regulatórios regionais mostram um deslocamento que precisa ser considerado na compreensão atual de cidadania. Como terceira fronteira William cita mudanças da institucionalidade política, como a União Europeia, que colocam parâmetros internacionais para as políticas. Finalmente, temos as fronteiras de participação democrática que não se restringem mais aos limites de um estado nacional. Movimentos sociais voltados para a justiça socioambiental, para questões de gênero, de trabalho, de direitos de povos originários hoje ultrapassam as fronteiras nacionais. A reflexão sobre o deslocamento desses fatores leva Melissa William a compreender a cidadania como destino comum compartilhado.

Com isso não se descarta o papel do atual estado nacional e as lutas pelos direitos dentro dele, mas se visualiza um horizonte mais amplo. O fato de não existir uma estrutura coercitiva supranacional apenas coloca

uma responsabilidade maior em indivíduos e grupos de regular as suas ações na perspectiva de uma cidadania ampliada, quer a denominemos cosmopolita, global ou planetária. Processos participativos como o OP, independente da escala em que forem desenvolvidos (local, regional, nacional ou internacional) têm o potencial de fomentar a cidadania como um destino comum partilhado. Por exemplo, o projeto para prevenir as cheias do rio que atravessa a cidade, pode levar a denunciar a destruição das matas ciliares, o descuido com as fontes e o esgoto não tratado. Pode também levar a conhecer experiências de superação desse problema no país e no exterior e, eventualmente, a participação em fóruns e redes que enfrentam esse mesmo desafio. A inexistência atual de instituições supraestatais capazes de assumir o papel de complemento ou mesmo de substituto funcional das jurisdições estatais tradicionais transforma, mas não invalida a luta de movimentos e de grupos sociais por assegurarem e ampliarem o conteúdo substantivo de seu status de cidadania. Quanto mais a produção de desigualdade pelo sistema econômico capitalista – e suas principais consequências: pobreza, fome, destruição da natureza e apoio a governos autoritários e corruptos – se globaliza, tanto mais a luta política pela cidadania concreta e orientada pelo princípio ético da igualdade substantiva precisa estar interconectada globalmente.

Como conclusão

A participação política, conforme compreendida nesse texto, é condição essencial para a democratização da sociedade. No Brasil existe um marco institucional consolidado na constituição de 1988 que garante a possibilidade do exercício da participação e há muitos exemplos de práticas participativas democratizantes em conselhos, organizações da sociedade civil e na gestão pública. O OP talvez tenha sido o experimento participativo mais expressivo na gestão pública, tendo sido reconhecido tanto pelo seu potencial de investimentos mais equitativos dos recursos públicos, quanto de aprendizagem sobre o exercício do poder.

Ao mesmo tempo, o OP e outras experiências participativas evidenciam uma tensão entre seu potencial e as promessas não cumpridas. Por um lado, a relativamente curta duração do OP e o fato de não se transformar em uma efetiva política de estado nos remetem a limites da participação. As causas podem ser atribuídas à nossa formação histórica com as

bem conhecidas e marcantes desigualdades sociais, à falta de visão democrática dos governantes ou à deficiente formação política das cidadãs e dos cidadãos. Ou seria o conjunto delas e ainda de outros fatores que não conhecemos ou sabemos dimensionar? Os estudos nos desafiam a superar relações de causa-efeito simplificadas e a continuar na escuta atenta tanto daqueles que apostam na participação democrática quanto daqueles que dela desconfiam ou a descartam como perda de tempo ou de eficiência.

Por outro lado, o OP e outras experiências participativas nos ensinam a compreender e viver a democratização como uma construção histórica permanente, cujo fim escapa à nossa imaginação. O fato de a maioria dos países se autodenominarem como democráticos não significa que haja consenso sobre as normas e práticas que se abrigam sob o conceito de democracia e sobre o papel dos cidadãos e das cidadãs na participação de suas sociedades. A simples representação definida por eleições em intervalos regulares, com representantes sem mandatos vinculantes, definitivamente não satisfaz mais hoje as exigências políticas mínimas para considerar um ente político – local, regional, nacional ou supranacional – como democrático. Se não houver vínculos permanentes que compartilhem o poder decisório sobre todas as questões relevantes da coletividade respectiva – da taxa de juros à remuneração do trabalho, do destino dos recursos públicos à qualidade dos serviços e produtos disponibilizados às cidadãs e aos cidadãos – não há sociedade democrática (Streck et al., 2017).

Voltando a Marshall e ao contexto brasileiro, a cidadania em nossa democracia terá o tamanho das igualdades que nos dispomos a construir e das desigualdades que formos capazes de suportar. Até o momento temos, como sociedade, uma enorme dívida em relação aos sonhos e projetos para a construção de igualdades e nos mostramos imunes aos efeitos perversos das desigualdades. A participação não pode ser vista como uma panaceia, mas a aposta nela continua sendo o caminho sólido para a democratização.

Referências

- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.

BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CARVALHO, Íris; EGGERT, Edla. Tempos de fome: a colonialidade confrontada pela Educação Popular Feminista. *Cadernos de Educação*, v. 66, p. 1-19, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.15210/educacao.v66i.2182>>.

FALS-BORDA, Orlando. *Antología*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2010. (Colección Obra Selecta).

FONTOURA, Daniely Votto. *Orçamento participativo de Porto Alegre: a emergência do clientelismo como limitador da participação social*. 99 p. Dissertação. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/16283/1/000496066-Texto%2BCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 53. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GONÇALVES, Renata. O pioneirismo de A mulher na sociedade de classes. Em: *Heleieth Saffioti A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013. p. 11–25.

IANNI, Octávio. *O labirinto latino-americano*. Petrópolis: Vozes, 1993.

LAURIA, Mickey; SLOTTERBACK, Carissa (orgs.). *Learning from Arnstein's ladder: from citizen participation to public engagement*. New York: Routledge, 2020.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 220-242, 2020. Disponível: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220190270>>.

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom (orgs.). *Citizenship and social class*. London: Pluto, 1992. p. 3-51.

PINHEIRO, Luana Simões; MEDEIROS, Marcelo. Desigualdades de gênero em trabalho pago e não pago no Brasil: uma análise das distribuições de tempo de homens e mulheres entre 2001 e 2015. *Mercado de trabalho: conjuntura e análise*, v. 1, p. 81-92, 2019.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima; MARZULO, Eber Pires. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, v. 23, n. 50, p. 399-422, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>>.

SOBOTTKA, Emil A. Desrespeito e luta por reconhecimento. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 15, n. 4, p. 686-702, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.15448/1984-7289.2015.4.23249>>.

SOBOTTKA, Emil A.; STRECK, Danilo R. When local participatory budgeting turns into a participatory system. Challenges of expanding a local democratic experience. *International Journal of Action Research*, n. 2, p. 156-183, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1688/IJAR-2014-02-Sobottka>>.

SOBOTTKA, Emil Albert. Por que se faz políticas sociais no Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 3, p. 38-52, 1996.

STRECK, Danilo Romeu; PITANO, Sandro de Castro; MORETTI, Cheron Zanini. Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. *Educação em Revista*, v. 33, p. e167880, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-4698167880>>.

WILLIAM, Melissa. Citizenship as identity, citizenship as shared fate, and the functions of multicultural education. Em: Kevin McDonough; Walter Feinberg (orgs.). *Citizenship and education in liberal-democratic societies: teaching for cosmopolitan values and collective identities*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 209-247.

Pesquisar é pronunciar o mundo

Danilo R. Streck¹

Introdução

Quem pesquisa sabe que em algum lugar e de alguma forma terá de fazer os seus registros. São notas em cadernos, gráficos, diários de campo, fotos, vídeos, entrevistas, além das imagens e gestos que simplesmente ficaram gravados na memória. Enquanto isso, ou no fim, organizam-se essas notas e procura-se auscultá-las e dar-lhes sentido. A pesquisa é, como será argumentado neste ensaio, um ato e uma forma de pronunciar o mundo. Estão reunidas a seguir algumas reflexões sobre o próprio caminho na tentativa de contribuir, a partir de uma prática de pesquisa, para pensar o método e a metodologia. É uma parada no caminho, para recompor-se, confeir o mapa e “acertar” a direção.

Algumas considerações preliminares são necessárias para situar estas reflexões. O projeto a que seguidamente haverá referências visava ao estudo da dimensão pedagógica do Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002). Pretendia-se verificar, nesse processo de participação popular, se havia sinais do que poderia ser chamado de “novo contrato social” e como a educação é parte dessa construção social. Por isso, os referenciais teóricos básicos foram Rousseau e Freire, representando respectivamente propostas político-pedagógicas do período da constituição do contrato social moderno e da reconfiguração deste contrato.²

Trata-se de uma pesquisa desenvolvida num intenso trabalho de equipe³. Mesmo com mudanças de alunos bolsistas e a incorporação de mes-trandos e doutorandos, houve continuidade e um excelente entrosamento.

¹ Danilo R. Streck é Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

² Alguns dos resultados foram publicados no livro *Educação para um novo contrato social* (Vozes, 2003). O projeto contou com apoio do CNPq e da FAPERGS.

³ A equipe tem um caráter interdisciplinar. Os rumos da pesquisa são constantemente avaliados junto a dois pesquisadores que coordenam projetos dentro da mesma temática e integram a equipe deste: a Dra. Edla Eggert, então professora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Graças a este trabalho grupal, foi possível abranger uma vasta gama de atividades investigativas e formativas. Por meio dos constantes diálogos, criavam-se, a cada momento, novas possibilidades. Desta forma, por exemplo, foi transferido para a Universidade o rico acervo do Orçamento Participativo do Gabinete do governo que implementou o OP entre 1999 e 2002. Foi também desta vigilância às possibilidades e necessidades emergentes que surgiu o ciclo de debates, organizado pelas alunas bolsistas, em que se discutiam temas emergentes com pesquisadores convidados. Ou, ainda, foi através do envolvimento de um doutorando que um dos seminários de discussão dos resultados e coleta de novos dados foi realizado em dois locais distintos da região das Missões (Santo Ângelo e Salvador das Missões), com a participação de toda a equipe.

Sobre o lugar do método e da metodologia

As perguntas sobre metodologia de pesquisa se impuseram, nestes últimos tempos, com uma incrível força. Tanto assim que cada dissertação ou tese seria considerada incompleta se não tivesse um capítulo ou parte de um capítulo sobre a questão. As abundantes referências às crises paradigmáticas têm em comum o mérito de provocar uma reflexão sobre os caminhos da pesquisa. Provavelmente, nunca se discutiu tanto sobre os pressupostos epistemológicos da pesquisa e nunca os pesquisadores profissionais e aprendizes de pesquisa foram tão interpelados em suas certezas. Não há como negar o caráter positivo desta inflexão sobre o pesquisador e a pesquisadora, suas crenças e sua posição na realidade e diante dela. Também é positivo ter de se confrontar com o fato de que não há caminhos prontos. Possivelmente, lembra Boaventura de Sousa Santos (2000, p. 56), é sintoma de que estamos em meio a uma mudança paradigmática, quando questões epistemológicas e metodológicas adquirem uma importância especial.

da UNISINOS, e Dr. Emil Sobottka, então professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Dois projetos de tese de doutorado estão diretamente vinculados a esta pesquisa: Cênio Weyh e Sérgio Herbert, ambos pesquisando aspectos específicos da dimensão político-pedagógica do Orçamento Participativo, respectivamente, na Região das Missões e do Vale do Caí. Várias bolsistas de iniciação científica colaboram no projeto: Rita de Cássia Machado (CNPq), estudante de Filosofia e de Pedagogia; Cheron Zanini Moretti (UNISINOS), estudante de História, Vanessa Curvello (FAPERGS), estudante de Publicidade e Propaganda, e Marília Kley (FAPERGS), estudante de Pedagogia.

No entanto, quando essa procura metodológica se transforma em quase obsessão, é importante que demos atenção a algumas luzes de advertência que começam a se acender. Onde vejo essas luzes? Primeiramente numa discussão que pode se esgotar em si mesma. Qual é de fato a diferença que a pesquisa está fazendo na área da educação? Não se pode negar que todos os projetos têm a sua relevância e não se pode avaliar os resultados da pesquisa de uma forma linear ou imediata. Nesse sentido, todas as pesquisas contribuem de alguma forma para um acúmulo de conhecimentos que, em certo momento, pode permitir passos maiores ou a descoberta de caminhos alternativos na compreensão da realidade. Isso, entretanto, não deveria nos desviar da luz de advertência que é dada pela realidade de nossas salas de aula, pelo nível dos programas de TV, pela falta de preparo profissional dos técnicos, entre tantas outras conhecidas mazelas da educação nacional. A luz de advertência nos desafia a perguntar-nos se a ocupação com as questões metodológicas não nos desvia de outras perguntas, a começar pelo valor e significado social, respectivamente, pelas estratégias políticas de nosso trabalho investigativo. Ao fazermos esta problematização, talvez conseguíssemos chegar mais perto de uma solução para o enigma da montanha que pare um rato. Em outras palavras, há o risco da *metodologização* da pesquisa, que consiste em acreditar que, com o uso correto de determinadas técnicas e com um desenho metodológico adequado, se consegue encontrar soluções para os problemas.⁴

Ainda apontaria entre as luzes de advertência o fechamento para o outro, o diferente. Paradoxalmente, a necessidade de colocar-se diante de questões fundamentais sobre a verdade não tem o efeito de provocar a mesma dose de humildade em todos os pesquisadores. Não raro, por trás das ditas certezas provisórias se escondem intransigências que tornam qualquer diálogo impossível. Formam-se as conhecidas capelas de que a academia está repleta e que se vão autolegitimando em seu discurso. Os foucaultianos então conversam entre si, numa fala tautotógica em que a intrusão de terceiros poderia apenas impedir ou atrasar o avanço do verdadeiro conhecimento, que, obviamente, é o deste grupo. O mesmo acontece com os freireanos, com os construtivistas de várias famílias beligerantes entre si e os tantos pós alguma coisa. Os mestrandos e doutorandos já escolhem seus

⁴ Marco Raúl Mejía usa a expressão “metodologização da Educação Popular” para chamar atenção à fé na solução através das técnicas (Mejía; Awad, 2001, p. 145).

orientadores conforme os “referenciais” que esses usam, transformando-se, muitas vezes, em repetidores de teorias feitas. Esta luz amarela aponta para os perigos do refúgio em segurança num mundo de incertezas.

Além disso, o discurso de interdisciplinaridade, quando não de transdisciplinaridade, esbarra nos muros sólidos de um sistema de avaliação que inibe inovações. Começa com a compartimentalização de pesquisadores em programas de pós-graduação mais ou menos fechados em si mesmos e, dentro destes, em linhas de pesquisa. A pressão de tempo para a conclusão dos cursos faz com que os alunos entrem num verdadeiro corredor polonês, onde em nome da produtividade talvez esteja sendo comprometida a alma. Numa sociedade que conseguiu reduzir praticamente toda as dimensões da vida a medidas e indicadores de produção, isso evidentemente é considerado um sinal de progresso. A luz de advertência nos interpela perguntando se isso não representa um empobrecimento para o pesquisador e para a pesquisa. Em minha experiência pessoal, constato que algumas das pessoas com que mais aprendi nestes últimos anos estão “alocadas” em outras áreas. Não se trata de incompetência de colegas da área, mas da possibilidade de se confrontar com o outro, com o diferente, a partir de onde surgem impulsos para novas aprendizagens.

Na medida em que o acima dito for reconhecido como dificuldade, também aparecerão sinalizadores que ajudam a caminhar em outras direções. Não acredito que esses estejam em alguma teoria ou super-teoria específica, mas na delimitação de alguns espaços onde queiramos nos encontrar, não mais em função de algum conhecimento que precisa ser preservado ou avançado, mas em função de projetos de vida e de sociedade que julgamos importantes. A pronúncia do mundo é um ato público. Ao proporcionar interação em muitos e distintos lugares da sociedade riograndense (autoridades estaduais, prefeitos, vereadores, líderes comunitários, professores e alunos, grupos diversos), foi possível sentir o caráter público da pesquisa.

Encontro com o óbvio

Diz Paulo Freire na *Pedagogia do Oprimido* (1981, p. 87) que nenhum sistema opressivo se manteria de pé se os oprimidos comesçassem a fazer esta simples pergunta: “Por quê?”. Ele se considerava um peregrino do óbvio, porque sabia que falava de coisas simples, quem sabe essenciais. O que

é mais óbvio que o ensinar e o aprender? E o que é mais difícil? José Martí (1992, p. 288) escreveu que as grandes verdades, aquelas que nos ajudam a viver e a ser felizes, cabem nas asas de um colibri. É um fato que, como se tornou corrente, o mundo se complexificou, mas também vemos como Edgar Morin, o grande teórico da complexidade, consegue ser extremamente simples. O que é mais simples – no sentido de uma experiência estética – do que a ideia de podermos nos entender como uma só “comunidade de destino” (Morin, 2000, p. 113)? E o que é mais difícil?

Onde estaria o simples na pesquisa? Diria que pesquisar, numa de suas intenções básicas, é ler e pronunciar o mundo. Íria Charão, coordenadora do OP no Estado, disse numa entrevista que às vezes o povo fala coisas tão simples que é difícil entender. O segredo da pesquisa talvez esteja em penetrar este simples, movimentar-se dentro dele, entre as suas fissuras e saliências. Este simples e óbvio não nos encontra na escriturinha, protegidos entre os livros, por trás da tela do computador. O óbvio nos encontra nas ruas, nas salas de aula, nas rodas de conversa, sempre que estejamos dispostos a um tipo de escuta em que deixamos cair nossas defesas e barreiras, quando abandonamos a posição daqueles que já sabem e que imaginam ter de enfiar cada pedaço do mundo e da experiência em determinado lugar ou colocar-lhe uma etiqueta. Possivelmente nos surpreendêssemos, então, com a constatação de que vivemos num mundo mágico, sobre o quão pouco ou nada sabemos das coisas que nos cercam, desde a variedade dos pássaros que cantam e brincam no jardim, o computador que faz parte da nossa rotina diária, até o que acontece quando se aprende ou não se aprende.

Entendo que a pesquisa como leitura e pronúncia começa com a abertura para o mundo. Nesse sentido, ela não é privilégio de pesquisadores nem de pessoas alfabetizadas. Nem por isso, o pesquisador é irrelevante ou descartável. Dentro desta compreensão de pesquisa, ele é insubstituível no que respeita a exemplaridade de sua postura diante e com o outro, o mundo e o cosmos. Antes do domínio de determinadas técnicas, pesquisar implica na capacidade de escutar, um escutar denso, intenso e (im)paciente. O domínio das técnicas só faz sentido dentro desta atitude que Freire qualifica de “curiosidade epistemológica”, sem a qual a competência técnica corre o risco de contribuir mais para o aumento dos infortúnios do que para a redução dos sofrimentos e das misérias da humanidade.

“Os passos que fazem o caminho”: notas metodológicas

Embora a equipe nunca tivesse a preocupação de enquadrar a pesquisa acima referida dentro de uma opção metodológica, ao longo do trabalho foram se revelando aproximações com a metodologia da Pesquisa Participante⁵, desenvolvida na América Latina após a década de 1960 em estreita conexão com a Educação Popular. Compartilhamos a seguir algumas notas sobre esta aproximação.

1. *Investigação e formação estão inseridos no mesmo processo de produção de conhecimento*: Pesquisar e ensinar e aprender são parte do mesmo processo de conhecer, isto é, de compreender, intervir e transformar a realidade. A produção de conhecimento situa-se em vários lugares, cada um desses com características próprias de acordo com os papéis que cabem aos respectivos atores. A pesquisa faz parte, assim, de um amplo “movimento do saber”. Quando os agricultores de um pequeno município no interior do Rio Grande do Sul (Salvador das Missões) relataram que com R\$ 10.000,00 criaram uma agroindústria cooperativada para a produção de rapadura e que essa vem promovendo uma razoável melhora na qualidade de vida no município fica evidente que aí se gerou um conhecimento socialmente produtivo de enorme potencial. Foi necessário recuperar e adequar as técnicas de produção de rapaduras; os agricultores tiveram de aperfeiçoar a produção de cana-de açúcar e amendoim; houve necessidade de competência de diálogo, de planejamento e de gestão; foi necessário identificar a “vocação” agrícola do município e fortalecer as sua tradição comunitária.

Uma constatação que faz parte da história da pesquisa participante é que pessoas do povo se movimentam por meio de um vasto repertório de formas de interação. “Enquanto transitam uns na direção dos outros, trocam conhecimentos, trocam formas de saber e trocam valores” (Brandão, 1986, p. 167). Hoje, conforme Marco Raúl Mejía (2001), talvez preferíssemos substituir a ideia de trocas (de saberes) pela de negociação (cultural), uma vez que sempre estão em jogo (também) relações de poder. A pesquisa, ao menos aquela que se pretende participante, faz parte deste complexo jogo de negociações.

⁵ Para uma excelente síntese da história e dos princípios pesquisa participante veja Gabarrón & Landa, *Investigación Participativa*.

Através do diálogo com as comunidades e autoridades, passamos a questionar-nos sobre o nosso papel de pesquisadores dentro deste processo de conhecer. Com o que nós entramos nas negociações? Provisoriamente, talvez se pudesse dizer que o papel do pesquisador se desdobra nas seguintes funções:

a) Cabe ao pesquisador uma tarefa especial na leitura do contexto. No caso acima citado, o pesquisador tem condições de ajudar a compreender como a produção da rapadura naquele município, decidida por meio da participação, se insere em processos sociais e econômicos mais abrangentes que levem à criação de uma sociedade onde os recursos estejam mais justamente distribuídos. Esta função formadora foi realizada através de artigos em periódicos da região nos quais se situavam as questões locais no panorama mais amplo. A própria presença da equipe na comunidade, trazendo dados e informações de outras comunidades, serviu para alargar e intensificar a leitura de mundo que essas comunidades realizam.

b) O pesquisador dispõe de instrumentos de análise que lhe permitem sistematizar e organizar os saberes existentes nas comunidades. Esta sua busca de totalidade está sujeita à mesma lógica de parcialidade dos demais saberes. Assim, o pesquisador que participa apenas de grandes assembleias do OP vê ali, sobretudo, o caráter festivo, esquecendo que, para chegar a este ponto, houve uma infinidade de encontros e negociações precedentes. Apenas uma presença marcada pela confiança será capaz de lhe abrir as portas para enxergar os atalhos e desvios na criação dos saberes. Oscar Jara interpreta belamente esta função sistematizadora e organizadora do pesquisador:

Parece que lo más característico y propio de la reflexión sistematizadora sería el que ella busca penetrar en el interior de la dinámica de las experiencias, algo así como meter-se “por dentro” de esos procesos sociales vivos y complejos, circulando por entre sus elementos, palpando las relaciones entre ellos, recorriendo sus diferentes etapas, localizando sus contradicciones, tensiones, marchas y contramarchas, llegando así a entender estos procesos desde su propia lógica, extrayendo de allí enseñanzas que puedan aportar al enriquecimiento tanto de la práctica como de la teoría (Jara, 1996, p. 12).

c) O pesquisador encontra-se num lugar estratégico para “movimentar” os saberes em diferentes áreas e esferas: ele dispõe de meios que lhe permitem a interação com outros pesquisadores por meio de publicações e congressos; com o grande público, por meio dos meios de comunicação; e com os órgãos públicos, através da disponibilização dos dados para a ela-

boração de políticas. Mesmo que não fale em nome deste público, porque não tem autorização, estabelecem-se laços que implicam numa espécie de cumplicidade. Embora não se cobre nada do pesquisador e que ele nada prometa, há expectativas de que as palavras ou as imagens “colhidas” junto às comunidades fertilizem outras práticas ou sensibilizem aqueles em posição de decidir. Concordamos com Brandão de que “o importante, o fundamental, não é tanto a participação popular na investigação, mas sim a participação política da pesquisa nos movimentos e lutas populares” (Brandão, 1986, p. 165). Isso, por sua vez, se levado a sério, inevitavelmente implica o envolvimento das comunidades na pesquisa.

2. *Pesquisa e compromissos éticos e políticos*: A presente pesquisa foi entendida como uma prática (social, política e cultural) transformadora. Partindo do pressuposto de que a exclusão social é historicamente gerada e humanamente inaceitável, pesquisar significa colocar-se “junto com” os movimentos geradores de vida e de dignidade. Por isso, a pesquisa participa da dialética da denúncia e do anúncio. No caso do Orçamento Participativo, há inúmeras situações em que os vícios da histórica política clientelista se manifestam, quando, por exemplo, prefeitos, donos de fábricas ou diretores de escola vinculam a participação nas reuniões ao voto por eles definido. Procurou-se não ocultar essas dificuldades. A ênfase, no entanto, esteve em colocar-se na posição de quem pretende detectar novas possibilidades de organização da sociedade e de convivência. Boaventura de Sousa Santos (2003) fala da importância de uma “sociologia das emergências”. Neste projeto, tratava-se de escutar aquilo que emerge como sinais de um novo contrato social, e, conseqüentemente, de uma pedagogia desse contrato.

Foi preciso uma permanente atenção para o que significa rigorosidade científica, uma vez que ela não se esgota com a aplicação correta de instrumentos e o controle de algumas variáveis. A rigorosidade significa, sobretudo, saber movimentar-se entre os diversos saberes e ajudar na criação de sentidos que ajudem aquela comunidade a desenvolver e concretizar as suas estratégias de organização, desenvolvimento e convivência.

3. *A pesquisa é interação múltipla de sujeitos*: Pesquisar é um ato de conhecer que acontece entre sujeitos, um movimento que reflete a vida e gera vida. Podem ser destacadas três dimensões dessa interação.

a) No processo de pesquisa, tanto o conhecimento da experiência quanto o conhecimento elaborado são transformados. O objetivo é a pro-

dução de conhecimentos que permitam uma nova leitura ou pronúncia da realidade. Numa região produtora de frutos cítricos, foi levantado o problema do cancro cítrico, doença que vem dizimando os pomares. Um dos agricultores lembrou à comunidade de que eles já haviam descoberto o “remédio”, no caso o próprio suco das frutas. Mesmo assim, esses agricultores pleiteavam que as agências de pesquisa estivessem mais presentes. Eles sabiam que, embora tendo um saber importante, esse saber poderia ser potencializado por meio da pesquisa. Não é um saber suficiente e muito menos autossuficiente. O desafio, do outro lado, é que os pesquisadores façam o mesmo tipo de reflexão, algo difícil quando estranhamente os livros e bancos escolares os afastaram dos saberes desta comunidade a que supostamente deveriam servir. Não se trata apenas de uma “dupla ruptura epistemológica” (Santos, 2000, p. 106) desencadeada pelos cientistas para a realização de um novo senso comum, mas de uma permanente dinâmica entre continuidades e rupturas de diversos saberes.

b) A realidade não é um corpo morto a ser seccionado e dissecado, mas tem vida, alma. Ou seja, ela mesma se coloca como sujeito que interpela o pesquisador, de formas muitas vezes inusitadas: um gesto, uma palavra, um voto podem indicar ao pesquisador que ele não estava compreendendo nada do que acontecia à sua volta. E ele terá de reaprender e se reposicionar naquela realidade. Por exemplo, fascinava-nos ver a movimentação durante as reuniões, sinalizando a intensa negociação que estava ocorrendo. São movimentos cujo sentido dificilmente poderá ser captado e que talvez jamais se visibilize nos resultados do processo. Mesmo que em seguida fosse feita uma entrevista, os filtros não deixariam passar muitas negociações dos bastidores.

c) Envolver-se seriamente na pesquisa implica, mais cedo ou mais tarde, pesquisar a si mesmo, ampliando a autoconsciência das limitações e possibilidades. O pesquisador não entra no seu campo de pesquisa como um elemento estável e fixo. Ele muda porque (ou quando) aprende. A escrita dos resultados é por isso também um exercício de se autodescrever. Ter consciência disso evita dois perigos a que o pesquisador está constantemente exposto. O primeiro deles é colocar-se fora do processo como aquele que apreendeu a realidade e alfineta os conhecimentos ao estilo do colecionador de borboletas. O segundo é tornar o “objeto” da pesquisa num pretexto para a sua reflexão narcisista, autoindulgente e solipsista.

4. *Pesquisa é uma ação pública para a constituição do público*: Ao longo do processo da pesquisa, a equipe foi se dando conta do caráter público dela, trazendo à consciência a responsabilidade pública do pesquisador. Isso se evidenciou, por exemplo, quando numa assembleia um dos participantes, tendo em mãos a proposta de orçamento, questionou o valor destinado pelo Estado para a pesquisa através da FAPERGS. É sabido que esse valor está muito abaixo do previsto na legislação do Estado e que os pesquisadores lutam desesperadamente para obter mais recursos. No caso, não importam os números, mas o fato de a pesquisa estar sendo trazida ao debate público. Diante de quem, afinal, o pesquisador é responsável? Como ele dá conta desta responsabilidade?

A pesquisa tem também uma função central na constituição do público, tanto no sentido do que é comum a uma comunidade ou povo, quanto no sentido de um grupo que se seleciona como interlocutor. A devolução dos dados em seminários, em jornais do local, em entrevistas para os meios de comunicação, serve de espelho para a comunidade ver a si mesma e se reconfigurar. Mesmo adotando como princípio a pesquisa participante, o pesquisador é alguém “de fora” e a comunidade, de certa forma, fica na expectativa de ver como “saiu na foto”. A pesquisa contribui para a constituição do público na medida em que ajuda a comunidade a se ver e se ouvir, condição fundamental para a existência do público (Arendt, 1999, p. 65).

5. *O método é parte do movimento de pesquisa*: A equipe se utilizou de muitos instrumentos e técnicas ao longo da pesquisa, entre outras, de entrevistas, observação participante, questionários, fotografias, vídeo e depoimentos. Essas técnicas não existem por si, mas são a concretização de uma concepção de método e de um desenho metodológico. Cabem, por fim, breves considerações sobre lições úteis para mover-nos neste emaranhado conceitual em que estão envolvidas as noções de método e metodologia.

Do grego *meta odos*, a palavra método significa literalmente *caminho para* e, desde o *Discurso sobre o método* de Descartes, publicado em 1637, o método tem sido tema central da ciência e da filosofia. As discussões contra e a favor de método nos tornam conscientes de que não é mais possível conceber o método como um conjunto de passos estruturados cartesianamente que vão levar à verdade. Essa pretensão está sendo descartada pelas próprias ciências conhecidas como exatas na medida em que abrem espaço para noções como caos ou a continuidade entre sujeito e objeto. Entre rea-

firmar uma noção de método que mostra sinais de esgotamento e simplesmente descartar a pertinência do método, há a possibilidade de ressignificá-lo. Baseado em pesquisa sobre Educação Popular, Matthias Preiswerk⁶ propôs uma conceituação que corresponde ao entendimento que foi se construindo ao longo de nossa pesquisa. Diz ele:

Proponho, a título de hipótese, a necessidade de falar do método como sistema de relações, como estrutura de pensamento e de ação, como inspiração que assume as rupturas, as defasagens, as distâncias entre os sujeitos com seus próprios desejos e necessidades, as metas que se pretende alcançar, os processos para se alcançar essas metas, os obstáculos oferecidos pelo contexto (Preiswerk, 1995, p. 283).

O método, como a complexa trama composta da finalidade e dos objetivos, da realidade e do objeto, dos sujeitos, do tempo e do espaço, não é algo à parte da pesquisa, no sentido de que primeiro se define o método e que, uma vez dominado determinado processo, teríamos a chave mágica para a realidade. O método vai se reconfigurando constantemente no diálogo com e entre estes fatores. Na imagem de Mario Quintana, são “os passos que fazem o caminho”⁷, pois “o caminho agonizava, morria”.

Isso não exige do pesquisador de ver que caminhos os passos de outros já fizeram e que caminhos ele sonha e projeta para seus próprios passos.

Metodologia, por sua vez, é aqui entendida como o conjunto de procedimentos e instrumentos que permitem a aproximação a essa realidade. Ao longo do processo, experimentamos muitas formas constituição de nosso “objeto”. Por exemplo, na etapa final, notamos que tínhamos produzido um enorme acervo de imagens. Realizamos, então, um seminário sobre “Imagens e pesquisa” com a assessoria de uma pesquisadora da semiótica. Estamos nos dando conta de que os “fenômenos” exigem uma aproximação estética e que a pesquisa que não incorpora a poética pode asfixiar-se na superficialidade, por falta de ar. Estamos organizando, por isso, um sarau de “Pesquisa & arte” sobre o tema “Educação para um outro viver junto”, como a expressão de um novo contrato social.

⁶ Veja também o seu livro, *Educación popular y teología de la liberación*, p. 61.

⁷ “O caminho agonizava, morria

sozinho...

Eu vi...

Porque são os passos que fazem o caminho.”

(O último viandante).

A pesquisa como movimento

A intensa movimentação que o projeto de pesquisa proporcionou, acompanhando assembleias do Orçamento Participativo em vários municípios, estando presente em reuniões de conselhos, falando com membros e lideranças de comunidades e entidades, com autoridades e com acadêmicos de diversas áreas, contribuiu para que víssemos a própria pesquisa como movimento: movimento de pessoas, de saberes, de conhecimentos, de valores, de culturas, de visões do mundo. É um passo, quem sabe, em direção ao “saber plural”, em que, conforme Milton Greco, “o conhecimento assume uma dimensão inteiramente nova, onde o intercâmbio de conhecimentos forma um sistema de relações tão ou mais importante quanto os mais novos conhecimentos por qualquer área do saber humano” (Greco, 1994, p. 26). Na realidade, o que descobrimos? O que produzimos ou construímos?

Aprendemos, sobretudo, que a produção de conhecimento não é privilégio da pesquisa institucionalizada e como os pesquisadores estão desafiados a repensarem o seu lugar nesta teia em que se dá o conhecer. Dentre as questões que poderiam merecer atenção na prática e aprofundamento teórico, destaco duas que parecem mais urgentes. Primeiro, há que ter precaução para que o movimento não acabe em ativismo e no esvaziamento teórico. Basta lembrar como a recente busca de refundamentação da Educação Popular foi (também) causada pelo ativismo. Na ânsia de salvar o mundo, acabou-se por não mais compreender o próprio mundo. Um segundo desafio é encontrar ou criar lugares de encontro: de acadêmicos de áreas diferentes, de sujeitos que falam de lugares sociais e culturais distintos. A pesquisa pode ser uma articuladora desses encontros, criando espaços que, embora não neutros, sejam uma espécie de “mesa” de negociação onde se aprende a dizer a sua palavra e com ela pronunciar o mundo.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Saber e ensinar: três estudos de educação popular*. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1986.
- DESCARTES, René. *Philosophical Writings*. New York: The modern Library, 1958.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GABARRÓN, Luis R.; LANDA, Hernández. *Investigación Participativa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.

GRECO, Milton. A crise dos paradigmas, rigo científico e novos desafios. In: MEDINA, Cremilda; GRECO, Milton. *Saber plural: novo pacto da ciência*. São Paulo: ECA/USP: CNPq, 1994.

JARA, Oscar. Tres posibilidades de sistematización: comprensión, aprendizaje y teorización. In: Sistematización de experiencias: búsquedas recientes. *Aportes*, Dimensión Educativa, Santafé de Bogotá, n. 44, marzo de 1996.

MARTÍ, José. Mestros Ambulantes. In: *Obras completas*. Ciudad de la Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1992. v. 8.

MEJÍA, Marco Raúl; AWAD, Myriam. *Pedagogías y metodologías en educación popular: na negociación cultural: una búsqueda*. Quito: Fe y Alegría, 2001.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

PREISWERK, Matthias. *Educación popular y teología de la liberación*. San Jose, CR: DEI, 1994.

PREISWERK, Matthias. A questão do método na educação popular e na teologia da libertação. *Estudos Teológicos*, n. 3, ano 35, p. 279-291, 1995.

QUINTANA, Mario. *A cor do invisível*. 4. ed. São Paulo: Globo, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Can Law Be Emancipatory? Texto consultado em: <www.geocities.com/relaju/souizasantos.htm>. Acesso em: 5 set. 2003.

STRECK, Danilo R. *Educação para um novo contrato social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Pronunciando “outros” mundos: a pesquisa na perspectiva feminista

*Edla Eggert*¹

*Cheron Zanini Moretti*²

A cada geração, nós mulheres, temos que desafiar sempre de novo a definição patriarcal da realidade, temos por assim dizer que ‘reinventar a roda’ sempre de novo porque o patriarcado não pode tolerar a conscientização dos oprimidos
(Fiorenza, 1995, p. 291).

Originalmente, esse texto foi publicado com o título “A pesquisa como pronúncia do mundo através da produção do conhecimento feminista”, em 2005, na primeira edição desse livro. De lá para cá, seguimos o desafio ante a definição patriarcal da realidade, como já se apontava naquela “escrevivência”³ pesquisadora e como se tomou como referência de Fiorenza e tantas feministas, contemporâneas e ancestrais. E, seguimos “reinventando a roda (...) porque o patriarcado não pode tolerar a conscientização dos oprimidos” (Fiorenza, 1995, p. 291). Por isso, seguimos pronunciando ‘outros’ mundos na perspectiva feminista por meio da pesquisa.

As mulheres iniciaram suas vidas públicas fantasiadas de homens, tanto quanto foram “anônimo”⁴ na maior parte de sua história. Hoje, essa

¹ Edla Eggert é professora no Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

² Cheron Moretti é professora no Programa de Pós-graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

³ Maria da Conceição Evaristo de Brito sintetizou nesse termo a experiência de “escrever, viver, escrever-se vendo e escrever vendo-se”, em sua Dissertação de Mestrado. *Literatura Negra: Uma Poética da Nossa AfroBrasildade*, PUC-Rio, Departamento de Letras, 1996.

⁴ Virginia Woolf em *Um teto todo meu*, cuja versão original é de 1928, disse: “De fato, eu me arriscaria a supor que Anônimo, que escreveu tantos poemas sem assiná-los, foi muitas vezes uma mulher”.

fantasia talvez ainda se constitua no imaginário de muita gente, em especial quando ouvimos dizer ou dizemos: “ela é corajosa como um homem”, “trabalha como um homem”, “é forte como um homem”, “até parece um homem, briga o tempo todo”, “ela é boa pesquisadora como um...”. Ou seguimos anônimas quando nos retiram autoria e criação, quando nos silenciam nas mesas de debates, nos colocam a trabalhar como organizadoras e sistematizadoras das reuniões; quando se apropriam de nossas experiências para publicá-las porque somos “fazedoras de muitas coisas” e não temos tempo para reflexões sobre a prática.

No início dos anos 2000, ironizávamos o descarte de tal fantasia, uma vez que os lugares públicos já estavam mais povoados por mulheres – uma promessa (e uma ilusão) liberal. Mas será mesmo que essa “vestimenta-proteção” não faz mais sentido, nem mesmo àqueles/àquelas que buscam manter seus privilégios?

Segundo Miguel Arroyo, as pessoas não são educadas para a participação. Aprendemos na escola que “cada um tem apenas o dever de cooperar para manter a ordem dada” (Arroyo, 2002, p. 60). Mas as pessoas que não são educadas para a participação possuem gênero, raça/etnia e classe social. Estamos buscando explicitar a cidadania construída pelas mulheres no espaço público e em especial na academia por meio da educação e da pesquisa. A cidadania tão pronunciada (usada e abusada) em quase todos os discursos de políticas públicas e de políticos não contém a mesma significação para homens e mulheres. E para as mulheres, nesse contexto, a regra da ordem dada é o silêncio ou o silenciamento. A educação informal, construída com a família, a igreja, os meios de comunicação e outras instituições, não tem a tradição de formar as mulheres para a vida pública e política, com raras exceções. A sua lógica é a da manutenção de uma certa visão social de mundo que se pronuncia apenas no singular, pois ela concede individualmente e ignora o sujeito coletivo que é “mulher”.

Nesse texto ampliado e revisado, retomamos algumas reflexões sobre cidadania e pesquisa, sob nossa perspectiva, de mulheres pesquisadoras feministas. E retomamos a discussão sobre a pronúncia de “outros” mundos pela pesquisa.

As mulheres na pesquisa: inclusão na razão patriarcal?

Ainda existe um triunfo do patriarcalismo no modo de pesquisa atual? Se respondermos afirmativamente, o que estamos fazendo para desconstruir/desarmar essa “bomba” em nossas práticas acadêmicas investigativas? Margarida Pisano (2002) refere-se a um triunfo do patriarcalismo que sugere uma constante reconstrução da misoginia travestida em modernidades conquistadas. Segundo a autora, embora as mulheres tenham caminhado na direção da participação, conquistas de direitos e busca de igualdades, elas seguem sendo reféns do corpo, da mente, da construção do ser em função do mundo masculino. Há uma ou várias armadilhas que configuram esse argumento. De acordo com Margarida Pisano, uma delas, ou a primeira delas, é a pretensa conquista do espaço público, ou seja, a inclusão.

Como bem argumenta José de Souza Martins (1997), o debate da exclusão e inclusão é extremamente complexo à medida em que, quando buscamos identificar a exclusão querendo fazer a inclusão, estamos confirmando que desejamos nos incluir no que está aí. E o que está aí é uma razão patriarcal que não está disposta a perder suas visões de mundo dominantes, de homem e de mulher construídas ao longo de muitos séculos. É óbvio, por outro lado, que, ao entrarem no mundo dessa razão, ele mesmo foi “bagunçado”. A rebeldia e, de certa forma, a irreverência compõem uma das características fundamentais do movimento feminista. Ao desestruturar a razão centralizadora desse mundo, a proposta feminista acaba por viver um paradoxo. Exige mudanças, mas, ao mesmo tempo que busca a igualdade, necessita apontar as diferenças. Segundo Joan Scott (2002), na luta pela participação na vida pública, em especial pelo voto, as mulheres francesas a partir da revolução francesa também viveram um paradoxo:

O feminismo era um protesto contra a exclusão política da mulher: seu objetivo era eliminar as “diferenças sexuais” na política, mas a reivindicação tinha de ser feita em nome das “mulheres” (um produto do próprio discurso da “diferença sexual”). Na medida em que o feminismo defendia as “mulheres”, acabava por alimentar a “diferença sexual” que procurava eliminar (Scott, 2002, p. 27).

Assim, a diferença e a igualdade formavam, desde o século XIX as peças-chave para o que ainda se discute hoje, apesar de termos conhecido muitos outros feminismos. E, nesse movimento, temos pelo menos alguns

anos de debate que consumiu intrigas desnecessárias, afinal as duas realidades precisam ser aceitas e negadas simultaneamente para que outras racionalidades sejam explicitadas.

Além desse paradoxo, um outro talvez seja que as mulheres devem analisar se desejam realmente ser incluídas de onde são excluídas ou se devem desconstruir a lógica excludente para reconstruir outra lógica inclusiva, imaginando um outro mundo, qualitativamente melhor a esse que está sendo.

Se pesquisar é pronunciar o mundo, é interessante combinarmos entre nós de quais pronúncias estamos falando. O mundo pronunciado por meio de pesquisas tem (in)visibilizado as mulheres com qual pronúncia?

A experiência com a pesquisa sobre a participação de mulheres no Orçamento Participativo do Estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1998 e 2022, foi aguçando algumas suspeitas. Por exemplo, quando a Coordenadora do Orçamento Íria Charão, e uma das idealizadoras dessa ferramenta de descentralização política e fortalecimento da participação popular, numa entrevista informal, disse que, a cada gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), ela e outras mulheres, precisavam “partir do zero”, como se tudo que já tivesse sido construído em gestões municipais anteriores e/ou em outras regiões não contribuísse para uma aprendizagem efetiva por parte da gestão pública do governo. A clareza meridiana de Íria Charão com relação à participação das mulheres demonstra a densa experiência de militância, de consciência feminista e, mesmo assim, ela precisa de uma dose de paciência muito grande ou tirar do baú a fantasia velha e furada para fazer proposições que acompanham a participação das mulheres.

A pesquisa e as pessoas que pesquisam com propostas que estão comprometidas com a transformação social, característica da pesquisa participante, da pesquisa feminista e de outros enfoques participativos, precisam estar atentas para quais pronúncias estão acontecendo em sua complexidade – as identidades não são autossuficientes. O mundo atual foi pronunciado de forma majoritária pela lógica da racionalidade moderna que excluiu metade da população ocidental das decisões políticas e econômicas, da cultura e da ciência. No entanto, essa lógica não conseguiu acabar com as experiências coletivas dessa outra metade, ainda que produzidas no anonimato ou na fantasia. A experiência de fazer-se conscientemente mulher tem se demonstrado um movimento sem volta que foi, aos poucos, também ocupando a academia.

E, para sermos justas com a história recente, é preciso registrar que os governos com perfil mais à esquerda de países latino-americanos tiveram, desde a publicação da primeira edição desse livro, a implantação de algumas políticas públicas que não se tornaram políticas de Estado e, portanto, sucumbiram com os golpes e/ou as trocas de governos. No Brasil, vale o registro, nesse contexto, dos editais do CNPq de 2005, 2008, 2010 e 2012.⁵

Dessa forma, estamos, na segunda década do século XXI, construindo parcerias e alianças entre nós. E isso não tem sido fácil e nos exige uma narrativa que demonstre as contradições existentes na profissão e nas instituições científicas. Ainda temos nas entrelinhas dos debates a construção homogênea de que o homem é a própria humanidade na lógica de um paradigma que dessexualiza a condição de *ser* humano, segundo Francesca Gargallo (2003). Esse paradigma está contido em nosso imaginário e concretiza conceitos como o público que intimida o privado e incentiva as mulheres a serem relacionadas constantemente com a casa, o doméstico, a família e a quem devemos seguir e servir cuidando: os outros. Nas universidades, podemos encontrar essa mesma lógica de incentivo porque a adaptação às instituições tem implicado na assunção de espaços com tais características, quando não a expulsão lenta e gradativa das mulheres pesquisadoras, ou a busca das “vestimenta-proteção” que já deveria ter sido descartada.

Considerando o fato de existir a possibilidade da construção de um “outro mundo possível”, a pesquisa que se fundamenta com o conhecimento feminista segue ciente das (in)visibilidades das mulheres e ainda percebe e denuncia que reinventamos a roda, como bem argumentou Elizabeth Fiorenza (1995). E, se a autora aponta para o campo da teologia, o quadro não muda para qualquer outra área do conhecimento na vida acadêmica. Por

⁵ Ver Keila Deslandes (2017) que apresenta a trajetória organizadora das políticas dos governos Lula e Dilma, que buscaram, por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), organizar um grupo de trabalho para estruturar e definir temáticas com vistas à realização do Seminário Nacional com núcleos e grupos de pesquisa sobre a questão de gênero das Universidades Federais. Nesse Grupo Interministerial –, participaram representantes do CNPq, da CAPES, do MCT, do MEC, da ANDIFES, da UNESCO e, posteriormente, UNIFEM (que no ano de 2010 passou a ser a ONU Mulheres), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e mais outras 23 entidades, entre associações e sociedades científicas, núcleos de estudos e programas de universidades e organizações não-governamentais, que, no ano de 2005 apresentaram o Programa Mulher e Ciência, desdobrado em três ações: Editais (pesquisa); Encontros Nacionais de Grupos e Núcleos de Pesquisa; e Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero.

esse motivo, há a necessidade de uma política de visibilização da produção feminista junto a todos os campos do conhecimento, uma política de investigação que considere profundamente a implicação do advento do feminismo, em especial durante todo o século XX. Não se pode mais admitir que a academia diga não ter conhecimento sobre esse assunto ou que não se ocupa dele. Algumas vezes, a jocosidade dos depoimentos de colegas nas participações em bancas, mesas de debates, etc. sobre a questão do feminismo chega a ser constrangedora. Como se “isso” fosse coisa de umas “loucas”, e de uns poucos “loucos”, que ainda não encontraram o seu lugar, ou como se fosse coisa daquelas que não sabem falar de outra coisa senão delas mesmas. Necessitamos realizar um movimento simultâneo em que constataremos essa realidade e nos perguntemos: por que a mantemos desse jeito e por tantos anos? Essa pergunta nos provoca e convoca a refletir sobre algumas rupturas, mas, sobretudo, as permanências no modo de fazer ciência no Brasil. As denúncias que as feministas fazem nas ruas, nas redes, nas roças, nas florestas, nas cidades, nos mares (em qualquer lugar), têm alimentado as perguntas científicas na academia?

O argumento de Francesca Gargallo (2003) pode nos ajudar, pois ela traz um aspecto bastante significativo no que diz respeito à identidade dos homens construída ao longo desse novo tempo de lutas feministas, consequência da própria modernidade. Segundo essa autora, o “coletivo masculino” recebeu a luta do movimento feminista como uma bofetada em sua identidade. E, frente a essa ousadia, eles contra-atacaram inventando uma imagem mais moderna de si mesmos: “calzaron como un zapato deforme, que no servía para caminar, estrecho de un lado, ancho en la punta y con el tropezaban; pero arguyeron que les quedaba tan cómoda como una pantufla pues era la mejor arma de la contraofensiva patriarcal” (Gargallo, 2003, p. 18-19). E, baseados nessa imagem de si, que via na mulher moderna uma grande aliada, colocaram no museu as “velhas mulheres” – donas de casa, mães abnegadas e as virgens e, ao mesmo tempo, também escantearam as “velhas feministas”. Dessa forma, segundo Gargallo, segue renovado o “sistema falocrático” e na contraofensiva as mulheres seguem divididas. Não é por acaso que de vez em quando encontramos mulheres com posturas feministas justificando-se de que não são feministas, que desejam igualdade, mas não dentro do estereótipo das feministas. Ou, ainda, que estão no campo dos estudos de gênero sem dialogar efetivamente com as teorias feministas, escamoteando, assim, uma nova e sempre velha postura patriarcal. So-

bre essa questão dos estudos de gênero, as feministas latino-americanas (Pisano, 2002; Gargallo, 2003) elaboram uma crítica bastante forte com relação às europeias e norte-americanas, por entenderem que os estudos de gênero invisibilizam realidades de desigualdade das mulheres e entre elas, dentro de um contexto patriarcal que contraiu matrimônio com o capital. O gênero é socialmente e historicamente construído, segundo elas, mas sempre construído em relação ao masculino. Daí, a afirmação de Margarida Pisano de que há um triunfo da masculinidade constatado nesse final de século XX e início de século XXI. Ainda que incômodas, para alguns, as perguntas de cientistas feministas seguem sendo necessárias.

Na pesquisa sobre a participação das mulheres no Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul, pudemos identificar momentos em que o que já foi apontado numa realidade acadêmica se desdobra no cotidiano de participações incógnitas, ou vice-versa. Observar a participação das auxiliares no serviço de secretaria e de organização por parte da coordenação das assembleias do OP, as falas tímidas das mulheres para o público presente nas assembleias, a maternagem enquanto se esforça para prestar a atenção e poder dizer a sua palavra nas assembleias, as composições majoritariamente masculinas nas mesas dirigentes das assembleias, o escasseamento da participação nas funções de conselheiras e delegadas são todos indicadores de aprendizagens sobre participação e cidadania que seguem seu curso androcêntrico.

Resgatamos uma experiência narrada por um bolsista⁶ da pesquisa no ano de 2001/2002 que, ao filmar um evento de inauguração de uma obra do OP em Pareci Novo no Vale do Caí, dividia com um técnico da TV Cultura do Estado do Rio Grande do Sul momentos de filmagem. Quando aconteceram as falas públicas que antecederam a inauguração de trecho de uma rodovia pública que foi prioridade eleita pela população, falaram o vice-governador, a coordenadora do OP e o representante do município. Quando a coordenadora do OP iniciou sua fala, o técnico da TV Cultura desligou a sua filmadora, enquanto o bolsista seguia filmando. Depois de um tempo, o técnico aproximou-se do bolsista e fez o seguinte comentário: “Mas pra que tu vais gravar a fala dela?”. O bolsista comentou que para a

⁶ Cláudio Costa, acadêmico do curso de licenciatura em História, e Marcelo Azevedo, acadêmico do curso de licenciatura em Filosofia, eram bolsistas de iniciação científica no GP: Mediações Pedagógicas e Cidadania, nesse período.

pesquisa era importante gravar todo o momento e não entrou em maiores discussões que não cabiam naquele momento, segundo a sua interpretação. Porém, quando assistimos e analisamos a filmagem, o próprio bolsista chegou a ficar constrangido com tamanha discriminação! Isso que era uma TV cultural, de um governo de participação popular e com histórico na participação de mulheres. Temos, nessa narrativa, uma experiência importante para que pesquisadores e pesquisadoras percebam o quanto o público fica refém de conceitos construídos em fragmentos de espaços que são atravessados pelas experiências do mundo privado, assim como todas aquelas constatações anteriores.

Depoimentos que ocorreram em agosto de 2003 num encontro de pesquisa organizado pelo Grupo de Pesquisa-CNPq: Mediações Pedagógicas e Cidadania em Santo Ângelo como forma de avaliar o OP naquela região do Estado demonstraram as contradições que ainda estamos vivendo ao pensar o público e a construção que foi efetivada ao longo dos séculos sobre a participação das mulheres. Uma das mulheres presentes no encontro relatou que no primeiro ano foi indicada para ser a vice-coordenadora do OP na região, sendo que a coordenação era de um homem. No início não se incomodou, mas depois, quando soube que o coordenador recebia um salário para a função e ela como vice não recebia, percebeu por que era ela que estava nessa função e não ele. Segundo essa mulher, ela sabia que, por ser casada, subentendia-se que não precisava tanto de um salário quanto o homem que era “chefe” de família. Não desistiu por causa disso; muito pelo contrário, segundo nos relatou trabalhou às vezes mais do que o coordenador. No ano seguinte, a função de vice-coordenação passou a receber também um salário a fim de sanar a dificuldade do ano anterior, mas, pasmem, nesse momento um outro homem passou a exercer essa função. Ou seja, o que José de Souza Martins (1997) analisa como uma inclusão na lógica do que aí está chega a ser uma inclusão indecente. A mulher podia até se orgulhar do cargo, mas não foi reconhecida, mesmo estando presente no processo histórico de uma política de participação num governo de esquerda. Segundo Martins, “deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, até indecentes de inclusão” (Martins, 1997, p. 21).

Martins segue atual, porém hoje acrescentamos mais alguns fios de leituras com as feministas e, em especial, as pretas. Nossas observações e reflexões sobre a participação marginal das mulheres em suas múltiplas diversidades, nas assembleias do OP, revelam o que ainda está em pauta, ou

seja, a visibilização concreta da lógica patriarcal que estruturou o conceito de cidadania sem a participação delas. E, em nosso país escravocrata, sem absoluta viabilidade na participação das mulheres negras. Lélia Gonzalez (1935-1994) e Beatriz Nascimento (1942-1995) são escritoras com legados que ajudam a sinalizar nossos dilemas que seguem desafiadores.

Quem tem pesquisado o tema da participação pode contribuir para uma educação de um outro olhar, por parte do cidadão e cidadã comuns ou por parte das pessoas que representam o poder público. E, nessa contribuição, existe a pronúncia simultânea em fazer ver que a participação do homem no mundo da casa e a participação da mulher no mundo da política compreendem um bem maior no equilíbrio do conceito de cidadania. Educar nosso olhar sobre esses “detalhes” que aparecem em depoimentos como o citado acima pode fazer com que a releitura do todo (leitura do mundo) seja mais contundente e possível de transform[ação] do que uma conquista individual.

A pesquisa como possibilidade pronunciar outros mundos já existentes

Não é de hoje que a Educação Popular estabelece agendas metodológicas para serem analisadas, contrapostas, criticadas ou simplesmente experimentadas. O nosso interesse é podermos retomar a contribuição já existente do ato de pesquisar a partir das diversidades dos mundos que apresentam adversidades profundas quando se trata de produzir conhecimento. Nesse aspecto, a pesquisa participante, como vinha sendo desenhada nos anos 1980 e depois praticamente estagnada nos anos 1990, parece um “estranho familiar” que novamente bate à porta.⁷

A pergunta que foi nos intrigando durante todo aquele processo de pesquisa tinha ligação com experiências vindas do campo popular, buscando querer saber onde o conhecimento “recolhido” poderia surtir mais efeito: na academia ou fora dela? Ou não poderia ser: na academia e fora dela? Questões que há algum tempo são pauta no debate teórico feminista e no debate proveniente dos movimentos sociais no mundo inteiro.

A intensa movimentação que o projeto de pesquisa proporcionou, acompanhando assembleias do Orçamento Participativo em vários muni-

⁷ Sigmund Freud utilizou essa expressão no texto “*Das Unheimlich*”, de 1919.

cípios, estando presente em reuniões de conselhos, falando com membros e lideranças de comunidades e entidades, com autoridades e com acadêmicos de diversas áreas, contribuiu para que vissemos a própria pesquisa como movimento: movimento de pessoas, de saberes, de conhecimentos, de valores, de culturas, de visões sociais de mundo, tanto ideológicas como utópicas. É um passo, quem sabe, em direção ao “saber plural” em que, conforme Milton Greco, “o conhecimento assume uma dimensão inteiramente nova, onde o intercâmbio de conhecimentos forma um sistema de relações tão ou mais importante quanto os mais novos conhecimentos por qualquer área do saber humano” (Greco, 1994, p. 26). Na realidade, o que descobrimos? O que produzimos ou construímos?

Aprendemos, sobretudo, que a produção de conhecimento não é privilégio da pesquisa institucionalizada e como as/os pesquisadoras/es estão desafiadas/os a repensarem o seu lugar nesta teia em que se dá o conhecer. Dentre as questões que poderiam merecer atenção na prática e aprofundamento teórico, destacamos duas que parecem mais urgentes. Primeiro, há que ter precaução para que o movimento não acabe em ativismo e no esvaziamento teórico. Basta lembrar como a recente busca de refundamentação da Educação Popular foi (também) causada pelo ativismo. Na ânsia de salvar o mundo, acabou-se por não mais compreender o próprio mundo. Um segundo desafio é encontrar ou criar lugares de encontro: de acadêmicos de áreas diferentes, de sujeitos que falam de lugares sociais e culturais distintos. A pesquisa pode ser uma articuladora desses encontros, criando espaços que, embora não neutros, sejam uma espécie de “mesa” de negociação.

Na palestra proferida pela Coordenadora do OP no Estado, em encontro de pesquisa realizado na Universidade do Vale do Rio dos Sinos em abril de 2003, Íria Charão destacou a importância do processo de construção da cidadania na aprendizagem sobre o dinheiro público. Ao mesmo tempo, avaliou a limitação político-partidária que derruba esse processo, que é lento e às vezes pouco visível, em uma disputa que não percebe esse tipo de crescimento na formação das pessoas. Ela destaca de modo especial que geralmente quem percebia essa construção eram as pessoas de fora, pesquisadoras que, ao manterem um certo vínculo, foram percebendo os saltos que as comunidades e as pessoas individualmente foram tendo no decorrer dos quatro anos de experiência na tomada de decisões.

E quantas e quantas delegações a gente recebeu aqui. Por quê? Porque os pesquisadores, no mundo inteiro, talvez tenham uma compreensão maior

do que o próprio povo tem em relação a esse processo. Porque aqui a disputa política é tão acirrada, que ela acaba sendo, muitas vezes, rasteira. Aí vem, foi por um interesse [...] que não fez aquela obra. Então, o processo, que era do ser humano, do aprendizado do ser humano, isso não é considerado. Então se pega todo um processo desse, de aprendizado e se coloca “porque a sala de aula lá não ficou pronta”. É ruim não ter ficado pronta, sim! É muito ruim, teve problema de prática, de dinheiro, de uma série de coisas. Agora, a outra parte desse processo, que é o crescimento das pessoas, a mudança de valores, o controle social sobre o Estado, essas coisas, elas são extremamente importantes, que são valores fundamentais na vida das pessoas e que isso, praticamente, não foi levado em conta nessa disputa. Então, quem vem pesquisando tem valorizado isso (Íria Charão, Palestra, 2003).

A pronúncia do mundo é ato coletivo e polifônico, como este texto que compôs uma pesquisa feita por meio de várias pessoas. E no OP que observamos, registramos e analisamos, muitos ouvidos escutaram, muitas bocas falaram, muitos corpos se moveram como expressão da vida que quer mais vida. No caso desse orçamento público durante o Governo Olívio Dutra, foi muito mais que um conjunto de números; foi a possibilidade de uma escola melhor para o/a filho/a ou para o/a neto/a, de um posto de saúde na proximidade de casa ou de uma estrada para escoar a produção de bergamota. E também foi uma crítica profunda ao contrato sexual com a busca por cidadania. Há manifestações por mais inclusão nas reuniões, nas assembleias que lá naquela tempo e ainda agora exclui as mulheres, tornando-as anônimas ou forçando a fantasiar-se para que sejam vistas e reconhecidas pelo público numa garantia, quase sempre, individual.

Ao retomarmos esse capítulo para essa nova edição do *Dizer a palavra*, agora com duas autorias, talvez já estejamos também sinalizando a importância de uma escrita cada vez mais coletiva, fortalecedora da criação conjugada em processos plurais. Que outros planejamentos e orçamentos sejam vislumbrados com a presença cada vez mais maciça de mulheres jovens, negras, casadas, solteiras, trans, indígenas, presentes no mundo necessariamente mais viável.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- ARROYO, Miguel. Educação e exclusão da cidadania. In: *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2002.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Saber e ensinar: três estudos de educação popular*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1986.

COSTA, Ana Alice Alcantara; PINHEIRO, Clarice Costa. Desafios da linguagem no diálogo dos estudos feministas com os movimentos sociais. *Revista Estudos Feministas* [online], v. 21, n. 2, 2013.

DESLANDES, Keila. Promovendo o feminismo pelo Estado: uma análise do prêmio construindo a igualdade de gênero, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). In: *Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Congress* (anais eletrônicos), Florianópolis, 2017. Disponível em: <http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499451843_ARQUIVO_Artigo_completo_SPMModelo_Texto_completo_MM_FG.pdf>.

FERNANDES, F. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

FIORENZA, Elizabeth Schüssler. *Discipulado de iguais: uma ekklesia-logia feminista crítica da libertação*. Petrópolis: Vozes, 1995.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GABARRÓN, Luis R. Y LANDA, *Investigación Participativa*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.

GARGALLO, Francesca. *Las ideas feministas latino-americanas*. México, 2003. Disponível em: <www.creatividadfeminista.org/libr_chesca.pdf>.

GERTH, H. H.; MILLS, C. W. *Max Weber: ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

GLEISER, Marcelo. *A dança do universo: dos mitos de criação ao Big-Band*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GRECO, Milton. A crise dos paradigmas, rigo científico e novos desafios. In: MEDINA, Cremilda; GRECO, Milton. *Saber plural: novo pacto da ciência*. São Paulo: ECA/USP: CNPq, 1994.

JARA, Oscar. Tres posibilidades de sistematización: comprensión, aprendizaje y teorización. In: *Sistematización de experiencias: búsquedas recientes*. *Aportes*, n. 44, Dimensión Educativa, Santafé de Bogotá, marzo de 1996.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MEJÍA, Marco Raúl; AWAD, Myriam. *Pedagogías y metodologías en educación popular: na negociación cultural: una búsqueda*. Quito: Fe y Alegria, 2001.

PISANO, Margarida. *El triunfo de la masculinidad*. Chile, 2002. Disponível em: <www.mpisano.cl/tmasc.htm>.

PREISWERK, Mathias. *Educación popular y teología de la liberación*. San Jose, CR: DEI, 1994.

PREISWERK, Mathias. A questão do método na educação popular e na teologia da libertação. *Estudos Teológicos*, n. 3, ano 35, p. 279-291, 1995.

QUINTANA, Mário. *A cor do invisível*. 4. ed. São Paulo: Globo, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre as ciências e as artes. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os pensadores).

SCHRADER, Achim. *Introdução à pesquisa social empírica*. Porto Alegre: Editora da Ufrgs (no prelo).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 777-821.

SCOTT, Joan W. *A cidadã paradoxal: as feministas francesas e os direitos do homem*. Florianópolis: Editoras das Mulheres, 2002.

SCOTT, Joan W. Experiencia. Trad.: Moisés Silva. *Revista la Ventana*, México, n. 13, p. 42-72, 2001. Disponível em: <<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan/Ventana13/ventana13-2.pdf>>.

STRECK, Danilo R. *Educação para um novo contrato social*. Petrópolis: Vozes, 2003.

WEBER, Max. A ciência como vocação. In: WEBER, Max. *Metodologias das ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 431-453 [Wissenschaft als Beruf. Stuttgart: Reclam, 1995].

FONTES DE PESQUISA

Anotações do diário de pesquisa de campo. Depoimentos que ocorreram em abril e agosto de 2003.

Íria Charão. Palestra da Coordenadora do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul. Centro de Ciências Humanas da Unisinos. São Leopoldo, 10 de abril de 2003. (Transcrição).

Pesquisa, paixão e engajamento

Emil A. Sobottka¹

Nada tem valor para um ser humano como ser humano se não puder fazê-lo com dedicação apaixonada... A intuição não substitui a dedicação e a dedicação não pode substituir nem forçar a intuição – como a paixão também não o faz. Ambas, e sobretudo: ambas em conjunto provocam a intuição. Mas ela vem quando quer e não quando nós a queremos.
(Max Weber, *Ciência como vocação*)

A parte inicial da epígrafe deste texto, à primeira vista, poderia candidatar-se a ser incluída no rol daquelas obviedades de tipo autoajuda: incontestes mas inócuas, pois devolvem ao inquerente aflito a responsabilidade de encontrar, ele próprio, nele mesmo, a solução da questão para a qual foi buscar ajuda. Menos óbvia aquela afirmação se torna quando se sabe que é de autoria de Max Weber, o sociólogo mais tradicionalmente associado à defesa da objetividade e da neutralidade valorativa da ciência. A um e outro talvez surpreenda que Weber tenha associado tão intimamente paixão e intuição à dedicação meticulosa e racional no *métier* da ciência. Talvez porque seja pouco conhecido o fato de que se trata de um pesquisador cujas principais pesquisas foram feitas a partir do seu engajamento social e para subsidiar políticas públicas (Gerth; Mills, 1982; Kern, 1982).

No texto presente, busca-se refletir sobre uma questão surgida durante as pesquisas sobre processos de participação popular nas políticas públicas: haveria uma contribuição específica que pesquisadores podem dar enquanto pesquisadores? Tanto os agentes públicos como cidadãos comuns

¹ Emil A. Sobottka é pesquisador do CNPq e professor na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) em Porto Alegre. Tem pesquisado sobre movimentos sociais, participação política, direitos de cidadania e Orçamento Participativo. Foi idealizador e editor de *Civitas: Revista de Ciências Sociais*.

participantes mostram-se dispostos a colaborar com pesquisadores e expressam uma expectativa de retorno. Perguntados sobre o que esperariam como retorno, os interlocutores geralmente se mostram inseguros. Como pesquisadores, frequentemente tampouco podemos explicitar em que nossa pesquisa contribuiria em tais processos. No texto, é argumentado que essa ambiguidade é inerente ao próprio processo de pesquisa acadêmica por pelo menos três razões: (a) ela tem exigências metodológicas que a tornam pouco transparente para quem está de fora; (b) porque a pesquisa constrói seus próprios objetivos e mundos – que poderão ou não ser compartilhados pelo seu público; e (c) ela envolve uma pluralidade de interesses ou objetivos que podem ser atendidos parcialmente.

O texto tem um caráter sobretudo reflexivo. Ele é uma tentativa de situar-se diante dos desafios que o pesquisador social encontra ao ser parte da comunidade acadêmica profissional e, ao mesmo tempo, interagir nos seus afazeres com pessoas que formam as situações por ele pesquisadas. Os impulsos para essa busca vieram do movimento da própria pesquisa, do saber-se inserido numa confluência de expectativas sobre a qualidade acadêmica, a relevância social e a realização de ideais no campo da pesquisa.

Racionalidade e paixão

Certamente, não é exagero dizer que a ciência moderna ocidental pode creditar muito do seu triunfo à afirmação irrestrita da racionalidade – como procedimento primeiro e, gradativamente, também como valor – em relação a outros modos de conhecer e de escolher entre alternativas.

A contribuição de Descartes neste sentido, em especial no *Discurso do método* (1983, original 1637), foi tão forte que ainda hoje é associada ao procedimento meticulosamente racional a adjetivação “cartesiano”. À razão, particularmente à descoberta de novos conhecimentos pela via da razão, porém, é associada uma imagem: a ideia da “iluminação”. Razão que esclarece, ilumina, impulsiona a partir daí um movimento que se tornará hegemônico e marcará toda uma época: o iluminismo. Razão e luz serão opostos a sentimentos e ignorância/escuridão – como em Kant, para quem os sentimentos facilmente nos enganam. Razão e sentimentos são vistos desde então como excludentes no âmbito da ciência.

A dupla associação – entre razão/conhecimento e luz, entre sentimentos e escuridão/ignorância – não deixa de ser irônica, porquanto é não

racional. Ela diz respeito à dialética milenar, aguda pelo menos desde Agostinho, entre razão e fé na busca do conhecimento. A imposição unilateral da razão sobre a inspiração/iluminação da fé como fonte de conhecimento “resolve” para os racionalistas esta dialética. Mas deixa latente como um rio de águas subterrâneas os outros modos de conhecer.

A defesa intransigente da racionalidade a partir de Descartes circunscreve-se inicialmente ao método. Rousseau, no *Discurso sobre as ciências e as artes* (1983), ainda observará esta circunscrição ao defender que a ciência não necessariamente contribui para impulsionar o bem viver. Mas a linha divisória que separava a racionalidade, como característica desejável do método, das características desejáveis para o bem viver foi sendo gradativamente diluída, até que o positivismo praticamente igualou o racional com o científico e com o bom. E, no imaginário, fixou-se a ideia de que o racional, o científico e o bom estão intimamente associados – ou mesmo se equivalem – e que sentimentos, opiniões, formas “não científicas” de conhecimento e diversidade são deficiências a serem controladas e superadas. Segundo a mesma linha de raciocínio, o racional, o científico e o bom ficam muito próximos do mundo masculino, reafirmando uma concepção sobre as mulheres com base em figuras como Eva e Pandora como responsáveis pelo mal que aflige o mundo.

Nesta ótica, na pesquisa científica razão e paixão se excluem. Quanto menos influenciada por valores, paixões e sentimentos, melhor e mais “científica” seria a pesquisa. A boa qualidade metodológica de uma pesquisa asseguraria a *bondade* de seus resultados: o que a boa ciência produz é bom. Este é o contexto no qual se fala na objetividade da ciência e do conhecimento por ela gerado, confundindo ambos com neutralidade valorativa.

Já houve muitos esforços para superar este positivismo, que vão da pesquisa apaixonadamente engajada a alguns discursos relativistas pós-modernos. Os resultados foram diversos e não há como reconstruir este debate aqui. A alternativa aqui seguida é desmistificar o discurso do racionalismo e da neutralidade exatamente a partir de textos de um autor-chave da ciência social equivocadamente associado àquele discurso: Max Weber. Fomos impelidos a essa busca pelo movimento da própria pesquisa.

O belo texto *Ciência como vocação* (1995), do qual foi extraída a epígrafe acima, originalmente foi uma palestra para estudantes universitários, proferida em 1919. Nela, o autor defende que a boa ciência exige a confluência de três componentes: a *dedicação*, a *paixão* e a *inspiração*.

Para ser uma vocação, a ciência precisa vir acompanhada de uma profunda paixão que a plenifique de sentido para o pesquisador que a ela se dedica. A dedicação especializada é vista como uma condição necessária para a lida com a ciência. E, mesmo assim, não é garantia de resultados: a despeito de toda a dedicação, a atividade científica pode assemelhar-se a uma linha de produção industrial, com muito volume e pouca qualidade inovativa. Para produzir algo realmente significativo, o pesquisador depende também da intuição ou inspiração. Só uma boa inspiração traz saltos de qualidade na pesquisa. Precisamente aí, quando um trabalho de anos não estiver trazendo os resultados esperados, a paixão pode ser posta à prova – à espera da magia de uma boa intuição.

Quanto tempo um pesquisador ou uma pesquisadora suporta dedicar-se à sua pesquisa sem que os resultados que correspondam às suas mais profundas expectativas apareçam? Quanto tempo nós aguentaríamos a pergunta pela contribuição da nossa pesquisa para o conhecimento, inclusive reconhecida como tal pelos pares?

O que ocasionalmente se vê no mundo acadêmico hoje, e que vem ao encontro, inclusive, das expectativas com que pesquisadores se defrontam com seus interlocutores no trabalho de campo, é a substituição parcial ou total do objetivo de sua atividade. A busca dedicada e apaixonada pelo conhecimento facilmente vai cedendo lugar à dedicação e paixão pelos segmentos sociais que formam o *locus* da pesquisa, pelas causas que eles defendem. E, gradativamente, a contribuição significativa deixa de ser medida pelos cânones da ciência e passa a ser avaliada por sua aplicabilidade, pelos grupos de referência, nas suas disputas políticas.

Com razão, seria possível pensar que aqui está sendo pressuposto um ideal de pesquisador – ou melhor: de condições de pesquisa, típica talvez de catedráticos. Algo assim como a situação de Niklas Luhmann, na Alemanha. Quando ele foi assumir sua cátedra na recém-criada universidade de Bielefeld em 1968, foi-lhe solicitado um projeto de pesquisa. Sua resposta teria sido: projeto: teoria da sociedade; prazo: 30 anos; custo: nenhum. Não vejo neste exemplo um tipo ideal desejável.

Mas é preciso admitir que na atualidade, no nosso contexto, a atividade de pesquisa é muito “industrializada” sob a pressão das agências de avaliação e fomento. Assim, talvez muitos pesquisadores e pesquisadoras sejam poupados do confronto com a pergunta pela contribuição de sua atividade para a ciência e para a vida das pessoas a respeito de quem pesqui-

sam. Ao invés de perguntas que poderiam colocar a vocação à prova, os quesitos a responder sobre os resultados da pesquisa se expressam em valores financiados, número de bolsas, quantidade e classificação dos veículos das publicações. Mas um dia, ainda que seja numa noite de insônia, a paixão e a vocação acabam sendo colocadas à prova...

E talvez, ao invés de respostas, surjam mais perguntas. Por exemplo: o que me motiva a ser pesquisador, a fazer esta e não outra pesquisa? Esta seria a hora de confrontar-se com os interesses ou objetivos envolvidos na pesquisa.

Pesquisa e interesses

Na maioria das vezes, nós pesquisadores sociais somos bem recebidos pelas pessoas com as quais queremos pesquisar. Mas qual a imagem que elas têm dos cientistas? No senso comum – e isto se percebe quando se pergunta aleatoriamente em diversos públicos –, parece ser possível constatar três imagens de pesquisador ou pesquisadora ou, mais vulgarmente, de “cientista”:

- a) a do pesquisador *compenetrado*, tão dedicado à pesquisa que é capaz de desligar-se do mundo ao seu redor;
- b) a do pesquisador *centrado em si mesmo*, em que o objeto pesquisado e o conhecimento gerado são secundarizados em relação à projeção pessoal;
- c) a do pesquisador *engajado*, dedicado à causa dos outros, pessoalmente envolvido com a sorte dos seus pesquisados.

Essas imagens a respeito do pesquisador e da pesquisadora por certo são caricaturais e, isoladamente, são quase sempre injustas com nossa atividade. Mas elas têm algum paralelismo com os diferentes tipos de interesses envolvidos na pesquisa. Segundo Schrader (no prelo), em toda pesquisa estariam envolvidos três tipos distintos de interesses ou objetivos: da subcultura da ciência, do pesquisador e de grupos sociais envolvidos.

A burocracia, em especial no setor público, tem uma péssima imagem: a de que grande parte de suas atividades estão voltadas para ela própria. Ao invés de ser um meio para alcançar determinados fins, acaba virando um fim em si mesma. E não dá para negar isso... Menos perceptível, via de regra, é que todas as atividades humanas vêm acompanhadas de uma boa dose de investimento em autorreprodução. Na pesquisa isso não é diferente.

Os interesses da subcultura da ciência, envolvidos em qualquer pesquisa – e muitas vezes decisivos na aprovação de verbas de fomento –, refletem bem esta faceta. Uma pesquisa pode estar voltada para a validação de resultados anteriores depois que um contexto passou por transformações importantes; muito comum é a replicação de pesquisas com metodologias similares em contextos ou objetos distintos, com a finalidade de validar procedimentos; especialmente nas ciências humanas, há a necessidade de validar categorias interpretativas sempre que se esboça uma nova teoria. O refinamento metodológico, variando fatores considerados intervenientes, é uma constante no mundo da pesquisa. Naqueles casos em que o resultado da pesquisa se destina (ou é aproveitado) para orientar ações sociais, há uma permanente necessidade de os acadêmicos envolvidos se resguardarem mediante a validação dos seus resultados. Estes interesses internos da subcultura da ciência, que requerem consideráveis investimentos, são de inestimável importância na medida em que todo investigador se vê impelido a usar conhecimentos e métodos atualizados e a ter cautela com subjetividades.

Os interesses particulares do pesquisador podem ser a busca de prestígio ou de compensações financeiras, a construção de uma carreira acadêmica ou profissional dentro de uma organização ou numa comunidade acadêmica, entre outros. Podem ser perseguidos tanto individualmente como em grupos. Eles são mais facilmente vistos como negativos. Mas, certamente, é bom lembrar que o engajamento pessoal no projeto (a paixão) é indispensável como impulsionador da criatividade e da persistência. Difícilmente, haverá uma vocação consistente sem uma razoável dose de interesse próprio – com graus diferentes de explicitação.

Interesses de grupos sociais, também com maior ou menor grau de explicitação, podem ser consideradas aquelas situações que envolvem a busca de solução para problemas de terceiros. Podem ser relacionados a grupos desprivilegiados, como operários não qualificados, moradores de áreas com poucos equipamentos urbanos, movimentos sociais, minorias, grupos excluídos de certos benefícios. Mais recentemente, têm também aumentado a aceitação da pesquisa voltada a interesses de grupos privilegiados: segmentos sociais com alto poder aquisitivo, empresas preocupadas com flutuação dos empregados, condições para ampliação de mercado, gestão governamental, etc. Os interesses sociais presentes na pesquisa correm determinados riscos, como: o efeito colateral com surpresas desagradáveis (Oppenheimer e a bomba atômica); o ocultamento de efeitos perversos contrários aos “des-

tinatários” da pesquisa (efeitos do tabagismo, níveis de agrotóxico em alimentos transgênicos); sobre engajamento em favor do grupo ou da organização, capaz de ofuscar a percepção da realidade.

Certamente, não é necessário defender a legitimidade da pesquisa engajada em favor dos interesses de grupos sociais excluídos. Há uma longa tradição de engajamento nas ciências sociais críticas – mesmo que seja ocasionalmente difícil explicitar em que essa pesquisa efetivamente pode contribuir enquanto pesquisa para os grupos por ela privilegiados. No entanto, enfatizamos com Schrader, referido acima, a simultaneidade da presença dos três tipos de interesse na pesquisa. Simultaneidade de presença legítima, pois é ela que permitirá que entre pesquisadores e público se estabeleçam relações de cooperação mutuamente vantajosas. Seus pontos de confluência são uma boa base para incentivar a paixão e a dedicação enquanto se espera pela grande inspiração.

Nesse contexto, parece importante chamar a atenção para uma sutil diferença entre a racionalização da metodologia da ciência e a questão valorativa dos seus resultados. A vida moderna provocou o desencantamento do mundo; cada vez mais as pessoas descobriram que sua vida cotidiana não é regida por poderes ocultos e imprevisíveis, mas pode ser explicada por relações de causalidade.² Com isso, ocorre uma certa intelectualização: meios técnicos (métodos) permitem conhecer e tornar razoavelmente previsíveis cada vez mais coisas. Ou seja: são colocados cada vez mais recursos técnicos à disposição das pessoas para que elas próprias controlem os diversos domínios de sua vida – ainda que muitas não queiram deles fazer uso e que humanamente nem seria possível apropriar-se de todos eles. A ciência coloca à disposição das pessoas, conhecimentos práticos e úteis para a vida. Eles são *objetivos* porque podem ser controlados e reconstruídos por outro profissional se ele assim o desejar. Com esta afirmação, não se ignora as dificuldades epistemológicas dos instrumentos de pesquisa, como bem colocado por Bourdieu e colaboradores (1999).

Se isto que a ciência coloca à disposição da vida é bom e desejável ou não, no entanto, é outra questão. Aqui entra a questão da importância dos valores; ela precisa ser vista em dois momentos bem distintos da atividade de pesquisa: na escolha do objeto e na abrangência das implicações dos eventuais resultados.

² Causalidade no sentido de concomitância, de copresença em certas configurações sociais.

A pesquisa social frequentemente acontece junto com seu público, sem laboratórios, uniformes e rituais que criem distâncias artificiais. Ela acontece em situações cotidianas em que a dedicação e a inspiração são acessíveis a todos. Mas há uma diferença a realçar entre os pesquisadores e seus públicos: os pesquisadores têm o instrumental metodológico para controlar e avaliar o alcance da inspiração quando ela chegar. É isso que os torna profissionais importantes para a sociedade.

Tão insistente como Weber foi na defesa de que a boa pesquisa necessita ser objetiva no seu método – no sentido de que qualquer outro pesquisador poderia chegar a resultados similares –, ele também foi em defender que a escolha daquilo que será pesquisado é fruto de opções valorativas ou éticas. Essa escolha é do âmbito da política e não da ciência – e nele confluem e se enfrentam os múltiplos interesses envolvidos em pesquisas sociais.

Para aquele teórico, são os cidadãos e não os cientistas – ou pelo menos: os cientistas enquanto cidadãos e não enquanto cientistas – que decidem o que é importante pesquisar e o que não. Isto não significa que a pesquisa seja tarefa da política; à pesquisa e aos pesquisadores cabe justamente avaliar o alcance daquilo que a ciência produz. São eles que podem e devem avaliar os potenciais efeitos – desejáveis e os colaterais – das novas descobertas, o alcance de políticas propostas e mesmo as implicações de sua ignorância.

É de domínio público o interesse que governantes têm manifestado para que suas políticas recebam uma legitimação “científica” de alguma pesquisa. Um pouco de cumplicidade com isso todos os que dependem da boa vontade dos governantes para ter acesso aos seus campos e objetos de pesquisa provavelmente admitirão.

Mas queremos crer que a generosidade com que geralmente os cidadãos comuns têm colaborado com nossas pesquisas estão muito mais próximas das preocupações weberianas recém-referidas. Eles gostariam de entender o processo, saber onde ele vai levá-los... Se nossa pesquisa puder controlar e avaliar o alcance dessas políticas e permitir que o cidadão saiba desde logo o que implica participar ou não delas, talvez isto seria um boa e genuína contribuição de pesquisador social enquanto pesquisador.

Referências

- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *The Social Construction of Reality*. The New Modern Sociology Readings. P. Worsley. Londres: Penguin, 1991. p. 40-45.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.-C. *et al.* *A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- DESCARTES, René. Discurso do método. In: DESCARTES, René. *Descartes*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- FERNANDES, F. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- GERTH, H. H.; MILLS, C. W. *Max Weber: ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- KERN, Horst. *Empirische Sozialforschung: Ursprünge, Ansätze, Entwicklungslinien*. München: Beck.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre as ciências e as artes. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores).
- SCHRADER, Achim. *Introdução à pesquisa social empírica*. Porto Alegre: Editora da UFRGS (no prelo).
- WEBER, Max. A ciência como vocação. In: WEBER, Max. *Metodologias das ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 431-453 [Wissenschaft als Beruf. Stuttgart: Reclam, 1995].

Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual

Emil A. Sobottka¹

Giovani A. Saavedra²

Viviane da Rosa³

O orçamento público e seu procedimento formal

O federalismo brasileiro foi introduzido no direito constitucional em 1891, confirmando uma tendência que vinha sendo definida desde o processo de colonização, onde a experiência nacional foi sendo encaminhada no sentido de descentralização territorial do poder político (Rocha, 1997, p. 199). A história política da consolidação do princípio federativo brasileiro, mesmo depois da inscrição na constituição, pode ser vista como a de uma tensão constante entre centralização e descentralização. A confirmação mais recente do princípio federativo brasileiro aconteceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88). Períodos de intensa centralização do poder, como a era Vargas e o regime militar pós-1964, alternaram-se com aberturas políticas descentralizadoras. Na constituição atualmente vigente, o constituinte afirma explicitamente o estado democrático de direito: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”. E mais adiante, ele reafirma o federalismo: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os

¹ Emil A. Sobottka é doutor em Sociologia e Ciência Política pela Universidade de Münster e professor nos programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Ciências Criminais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

² Giovani A. Saavedra é doutor em Direito e em Filosofia pela Johann Wolfgang Goethe – Universität Frankfurt am Main.

³ Viviane da Rosa é mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A pesquisa contou com apoio da FAPERGS.

Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Art. 1º e 18º, CF-88).

O Brasil, portanto, é uma república federativa formada por estados membros com *status* de federação, unidos de forma indissolúvel, onde os administradores são escolhidos pela população através do voto. A constituição também conferiu autonomia aos membros federativos, sendo essa limitada apenas pelas regras, normas e princípios da própria constituição. Essa autonomia tem quatro características fundamentais, a saber: auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração (Silva, 1994, p. 561-62). As primeiras duas expressam a capacidade dos estados de organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem; o autogoverno diz respeito à organização dos poderes que, no caso estadual, se distribuem em Legislativo (Assembleia Legislativa), Executivo (Governador) e Judiciário (Tribunal de Justiça, outros tribunais e juízes); a autoadministração diz respeito à distribuição das competências entre União, estados e municípios.

A forma como a constituição brasileira considera a autonomia dos entes federados pode ser considerada uma descentralização, que reconheceu aos entes federados o poder de decisão e concedeu-lhes os meios para implementar suas atribuições. Nesse sentido, o constituinte brasileiro não se limitou a promover uma desconcentração, mas efetivamente promoveu uma descentralização ao redistribuir não apenas tarefas e responsabilidades, mas também poder de decisão e recursos para as políticas públicas.⁴

A elaboração do orçamento público é delegada à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e ao Distrito Federal (CF-88, art. 24). Determinar como *concorrente* essa competência significa que: (1) a União se limita a estabelecer normas gerais; (2) a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados; (3) inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades; (4) a superveniência de lei federal suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrária.

⁴ A desconcentração é descrita por Stein (1996, p. 81) como um mecanismo útil, mas não definitivo. Segundo essa autora, a desconcentração “não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, atuando, no mais das vezes, apenas no plano físico-territorial”, enquanto a descentralização “envolve precipuamente uma questão de redistribuição do poder, de deslocamento de centros decisórios”.

A lei que estatui as normas gerais atualmente vigentes para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados é a lei federal 4320, de 1964. No que tange à elaboração do seu orçamento público, o Rio Grande do Sul, enquanto estado federado, além das normas gerais contidas na CF-88 e na Lei Federal 4320/64, tem sua competência suplementar regulamentada por meio da Constituição Estadual (CE) e da lei complementar estadual 10.336/94. Os municípios exercem sua competência nessa área por meio de sua lei orgânica, respeitando disposições da constituição federal e a respectiva constituição estadual.

Em linhas gerais, a formação do orçamento público nas três esferas de governo é quase idêntica, no mais das vezes mudando somente a nomenclatura. Isso é particularmente válido entre orçamentos estaduais e municipais. Dessa forma, quando aqui se descreve como funciona o orçamento público do estado do Rio Grande do Sul, tem-se exemplarmente o que acontece nos demais estados e municípios.

O orçamento público brasileiro, em todos os entes federados, é uma lei que se renova anualmente e que tem um caráter autorizativo. Na sua elaboração, convergem três etapas, todas elas originalmente projetos de lei de competência exclusiva do poder executivo: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e, finalmente, o orçamento anual. Isso significa que cabe somente ao poder executivo a iniciativa de determinar a forma como será elaborado o projeto de lei e o local onde serão aplicados os recursos que a administração pública tem à sua disposição.

No primeiro ano de mandato, o chefe do poder executivo, ao assumir o cargo, tem um prazo, que varia em cada ente federado, para enviar ao poder legislativo o projeto de lei do *plano plurianual*. Uma vez recebido no poder legislativo, ele é analisado, emendado se for o caso, aprovado e devolvido ao poder executivo para sanção. No poder legislativo, há uma comissão permanente a quem cabe examinar os projetos de lei referentes ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e as contas apresentadas anualmente pelo poder executivo, emitindo parecer. As emendas aos projetos de lei citados anteriormente são apresentadas nessa comissão, que sobre elas emite parecer, remetendo-as para serem apreciadas, na forma regimental, pelo plenário.

As emendas que tratem de ampliação, redução ou da introdução de novas metas somente poderão ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os recursos provenientes de anulação ou redu-

ção de outras metas que perfaçam valores financeiros equivalentes às metas propostas. É vedada a aprovação de emenda que: (a) indique como fonte de recursos a redução de receitas vinculadas por força da constituição, dotações para pessoal e encargos sociais e dotações para serviço da dívida; (b) não indique a localização, dimensões, ordem de prioridade de realização, bem como (c) emenda que não indique dotações compatíveis com a meta proposta, no caso de atividades de prestação de serviços fins.

O projeto da lei de *diretrizes orçamentárias* é encaminhada anualmente pelo poder executivo, no prazo previsto em lei, à apreciação do poder legislativo e por este devolvido ao poder executivo, para sanção. Compõe-se de mensagem, que conterà pormenorizada justificativa sobre os vários aspectos que integram a proposta, e do projeto de lei propriamente dito. A lei de diretrizes orçamentárias estabelece as prioridades e metas a serem incluídas na proposta orçamentária e orienta a elaboração da lei orçamentária anual.

Ressalvados os casos de política de pessoal e de alteração na legislação tributária e tarifária, as disposições da lei de diretrizes orçamentárias terão eficácia a partir da data de sua publicação até o final do exercício financeiro subsequente. Na apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias pelo poder legislativo, não poderão ser aprovadas emendas incompatíveis com o plano plurianual.

O projeto de lei do *orçamento anual*, igualmente de iniciativa do poder executivo, é encaminhado ao poder legislativo que, após apreciá-lo, o devolve ao poder executivo para sanção. Essa proposta de orçamento anual é composta de duas partes: mensagem e projeto de lei orçamentária. Na mensagem, são justificadas a compatibilização das metas aprovadas na lei de diretrizes orçamentárias e as constantes da proposta orçamentária; as alterações de projeções de receitas e despesas previstas na lei de diretrizes orçamentárias; as alterações de investimentos em relação às previsões do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias; os efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; as diferenças entre receitas e despesas de cada região. O projeto de lei orçamentária contém o detalhamento das receitas e despesas previstas para o exercício.

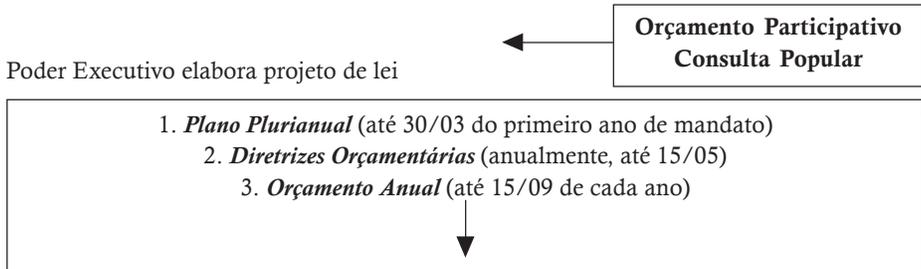
Os orçamentos anuais devem ser compatibilizados com o plano plurianual e elaborados de conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias, obedecidos os princípios de unidade, universalidade, anualidade e equilí-

brio entre receitas e despesas. Na apreciação dos projetos de lei dos orçamentos anuais ou dos projetos que os modifiquem pelo poder legislativo, as emendas somente podem ser aprovadas quando: (1) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (2) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa excluídos os que incidam sobre: (a) dotações para pessoal e seus encargos; (b) serviço da dívida; (c) transferências tributárias constitucionais; (3) sejam relacionadas com: (a) a correção de erros ou omissões; ou (b) os dispositivos do texto do projeto de lei. Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição parcial do projeto de lei orçamentária, ficarem sem despesas correspondentes podem ser utilizados mediante prévia e específica autorização legislativa na forma de créditos especiais ou suplementares. Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei citados acima, desde que firmadas por, no mínimo, 500 (quinhentos) eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade.

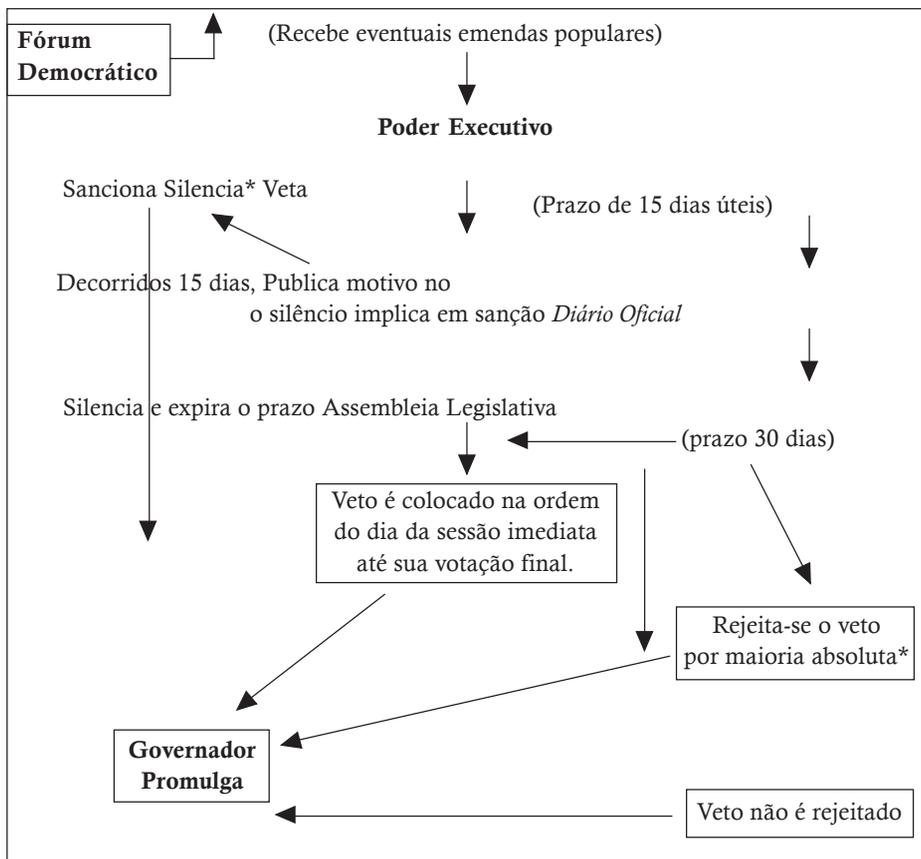
Os projetos de lei, depois de aprovados, são enviados ao poder executivo nos prazos estabelecidos. Estando de acordo, ele os sanciona. Se o projeto, no todo ou em parte, for julgado inconstitucional ou contrário ao interesse público pelo poder executivo, ele pode vetá-lo total ou parcialmente dentro do prazo legal, publicando no *Diário Oficial* o motivo do veto e devolvendo o projeto ou a parte vetada ao chefe do poder legislativo. Mas, se o chefe do poder executivo deixar passar o prazo legal sem se pronunciar, isso importará sanção.

O veto parcial deve abranger o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. Será apreciado no prazo de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo. Esgotado, sem deliberação, esse prazo, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. É o assim chamado trancamento de pauta. Se o veto for rejeitado, o projeto será enviado ao chefe do poder executivo para promulgação. Em ambos os casos (silêncio ou veto), se a lei não for promulgada pelo chefe do poder executivo no prazo determinado pela lei, o chefe do poder legislativo a promulgará, e, se este não o fizer no prazo estipulado, caberá ao seu vice fazê-lo.

Fluxograma do Orçamento Público



Poder Legislativo examina e se achar oportuno elabora emendas



(*) Se a lei não for promulgada pelo Governador no prazo de quarenta e oito horas, o Presidente da Assembleia Legislativa a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao primeiro Vice-Presidente fazê-lo.

Democratização do procedimento de formação do orçamento público

Em anos recentes foram feitas diversas experiências de descentralização da formação do orçamento público no Brasil, com iniciativas que buscavam ampliar a participação direta dos cidadãos. Dentre as mais conhecidas, está o orçamento participativo municipal em Porto Alegre. Dificilmente se poderá compreender as políticas de democratização implementadas pelos diversos governos rio-grandenses sem levar em consideração esta experiência local e seu duradouro impacto no cenário político da capital (Dias, 2003; Sobottka, 2004).

No estado do Rio Grande do Sul, a primeira dessas iniciativas foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Os COREDEs são fóruns regionais de discussão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. Eles foram criados durante o governo de Alceu Collares, pela lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e são regulados pelo decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, enquanto sua estrutura e organização estão reguladas em seu regimento interno. O foco inicial dos COREDEs não era tanto o orçamento público, mas a descentralização da gestão. Não obstante isso, eles passaram a ser a referência administrativa e política para as experiências posteriores de inclusão dos cidadãos na formação do orçamento estadual. Mesmo mudando parcialmente sua funcionalidade, as gestões estaduais que se sucederam fizeram farto uso desta estrutura.

Em 1998, possivelmente tendo em conta o fato que na eleição que se aproximava enfrentaria um candidato do Partido dos Trabalhadores, o principal patrocinador do orçamento participativo em Porto Alegre, o então governador Antônio Britto, instituiu, no último ano de seu governo, uma consulta popular sobre prioridades regionais a serem incluídas no orçamento. Os COREDEs foram incumbidos de elaborar listas com potenciais demandas da comunidade regional, dentre as quais os cidadãos eleitores podiam eleger algumas. O governo comprometia-se a incluir as demandas mais votadas no orçamento, nos limites daquilo que fosse técnica e financeiramente viável. Como o governador não foi reconduzido ao cargo, a experiência teve uma única edição.

As duas experiências recentes mais abrangentes e duradouras de democratização da formação do orçamento público estadual no Rio Grande

do Sul foram o Orçamento Participativo Estadual (OP-RS), entre 1999 e 2002, na gestão da Frente Popular, e a Consulta Popular, implementada desde 2003, na gestão do governador Germano Rigotto. Paralelamente ao OP-RS havia também o Fórum Democrático, criado pela Assembleia Legislativa.

Orçamento participativo estadual

Em 1999, a coligação autodenominada Frente Popular assumiu o poder executivo estadual e deu início à implementação do Orçamento Participativo estadual em moldes similares ao de Porto Alegre. Valendo-se daquela experiência, num aprendizado acumulado ao longo de dez anos, a Frente Popular estruturou um processo consultivo que partia dos municípios e dos COREDEs como unidades territoriais locais e regionais, respectivamente, e culminava em plenárias representativas em nível estadual. Sua função precípua era a de apontar as prioridades para os investimentos, a serem acolhidos pelo poder executivo estadual durante a elaboração da proposta de orçamento anual.

O orçamento participativo estadual era composto por 5 etapas: plenárias regionais de diretrizes; assembleias regionais temáticas de desenvolvimento; assembleias públicas municipais; plenárias dos fóruns regionais de delegados do orçamento participativo; e conselho estadual do orçamento participativo estadual.⁵

O ciclo de participação popular no OP-RS tinha um calendário que se repetia anualmente. Iniciava com reuniões preparatórias em todos os municípios nos meses de janeiro a março, com o objetivo de levar à população o conhecimento sobre o processo. Nas reuniões preparatórias, também eram definidos o calendário e o conteúdo dos debates para as plenárias regionais de diretrizes e as assembleias regionais temáticas de desenvolvimento, que ocorriam em março nas 22 regiões do OP-RS. O resultado das plenárias regionais de diretrizes era indicativo e preparatório para os debates e decisões da população nas assembleias temáticas de desenvolvimento e também nas assembleias públicas municipais, que aconteciam entre a segunda quin-

⁵ Cabe observar que o orçamento participativo era autorregulamentado e não tinha uma previsão legal, o que o tornava muito dinâmico. O que aqui está sendo apresentado corresponde à forma como ele estava estruturado no último ano de sua realização. Fontes de informação foram a página oficial do governo à época (www.estado.rs.gov.br), observações feitas a campo e consultas ao acervo do OP-RS, disponível no núcleo *Mediações pedagógicas e cidadania*, na Unisinos.

zena de março e o início de junho. Na sequência, realizavam-se as plenárias dos fóruns regionais de delegados (temáticos e municipais) que foram eleitos nas assembleias regionais e municipais. Em parceria com o governo, os delegados realizavam nestas assembleias a compatibilização e sistematização das demandas e programas referentes a cada tema, levando em consideração uma análise técnica, legal, financeira e de carência. Os delegados também elegiam conselheiros em suas regiões para compor o conselho estadual do OP-RS, a quem competia discutir e deliberar sobre o plano de investimentos e serviços e sobre a matriz orçamentária do estado junto com o Governo.

As *plenárias regionais de diretrizes*, que aconteciam em meados de março em cada região do OP-RS, eram reuniões abertas à participação dos cidadãos de todos os municípios que integram a respectiva região. Nelas, eram definidas diretrizes regionais para os programas de desenvolvimento, serviços e obras. Confluíam nessas plenárias diagnósticos e diretrizes do governo e da comunidade referentes a infraestrutura, políticas sociais e desenvolvimento econômico, e sua finalidade era subsidiar o planejamento de políticas públicas.

As *assembleias regionais temáticas de desenvolvimento* eram realizadas nos mesmos dias e locais das plenárias regionais de diretrizes. Delas também podiam participar os cidadãos dos municípios que integram a região. Nelas, a população adensava suas propostas sobre os programas prioritários nas áreas temáticas de desenvolvimento para a região. Cada cidadão podia votar em três programas prioritários que pertenciam a um dos seguintes temas: agricultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento do turismo, geração de trabalho e renda, gestão urbano-ambiental e saneamento, gestão e ações de qualificação no uso e ocupação do solo, transporte e circulação, minas e energia, e educação. Nessas assembleias, também eram eleitos delegados temáticos que representavam a região nas plenárias regionais de delegados.

O momento de maior proximidade do cidadão junto ao orçamento participativo se dava nas *assembleias públicas municipais*, que aconteciam entre março e junho em cada um dos 497 municípios do Rio Grande do Sul. A participação era aberta aos cidadãos residentes no respectivo município. Nessas assembleias, a população propunha, discutia e votava suas prioridades em serviços e obras de competência estadual, escolhendo-as dentre os seguintes temas: agricultura, transporte e circulação, cultura, educação, assistência social e promoção da cidadania, energia, segurança, gestão ambiental e saneamento, saúde e habitação. Cada participante podia votar indivi-

dualmente em três prioridades. A assembleia municipal também elegia delegados que representavam o município nas plenárias regionais de delegados.

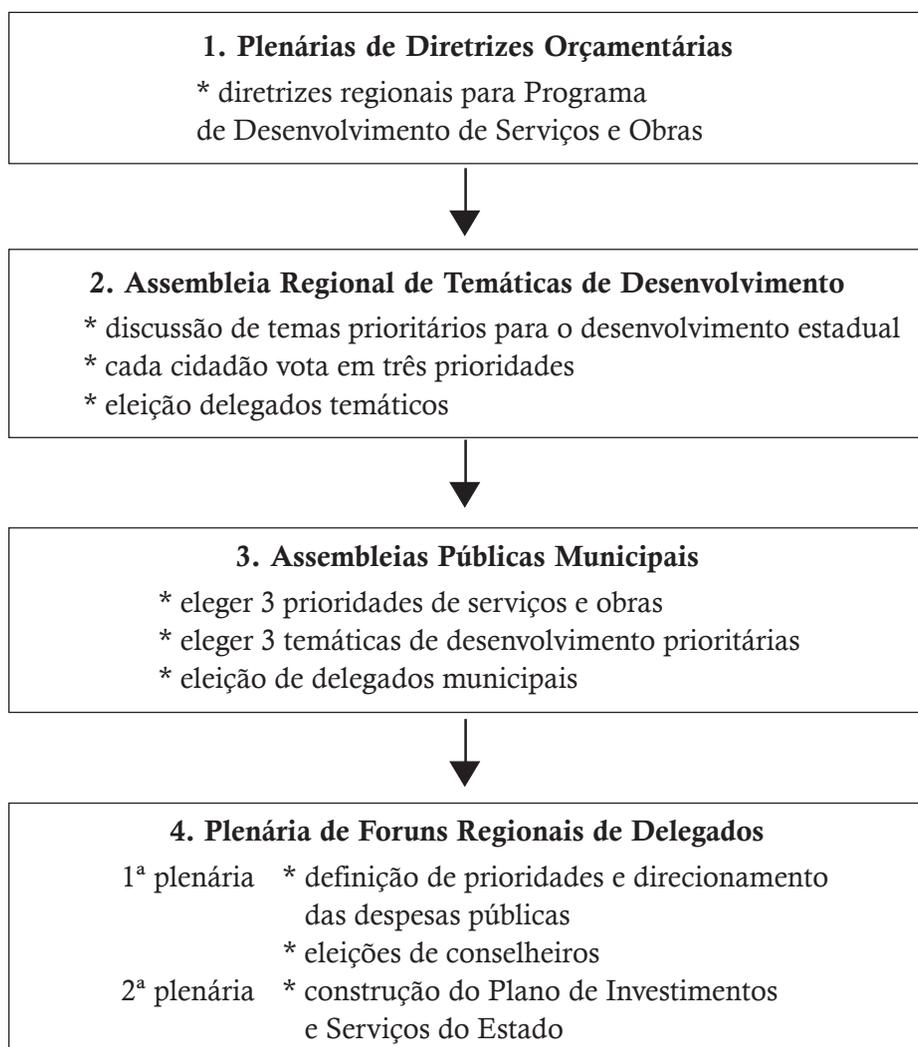
Uma diferença do orçamento participativo estadual em relação ao orçamento participativo municipal de Porto Alegre é que nele os cidadãos podiam discutir e votar também as prioridades dos programas da área temática de desenvolvimento. Nas assembleias municipais, eles podiam acolher, complementar ou mesmo retificar o trabalho iniciado nas assembleias regionais temáticas de desenvolvimento, votando cada cidadão em até três temas prioritários.

As *plenárias dos fóruns regionais de delegados* eram realizadas em duas rodadas, entre julho e setembro nas 22 regiões. Delas participavam os delegados temáticos e os delegados municipais do OP-RS. Na primeira plenária, os delegados tomavam conhecimento da estimativa preliminar da receita corrente e da despesa pública, assim como da relação de todas as demandas priorizadas pelos municípios de sua região. Em parceria com o governo, os delegados iniciavam a compatibilização das prioridades das demandas estabelecidas por meio das votações com o diagnóstico de carência e com as análises de viabilidade técnica, legal e financeira. Esse era o momento-chave em que as prioridades do governo e da população se confrontavam e necessitavam ser conciliadas. Os delegados elegiam, nessa primeira rodada, os conselheiros que representariam a população da região nas reuniões do conselho estadual do OP-RS, e membros das *comissões representativas dos delegados* do OP-RS, compostas por delegados de todos os municípios, que coordenavam o trabalho de compatibilização e sistematização das demandas nas regiões. Essas comissões representativas realizavam tantas reuniões com os demais delegados e debates abertos nos municípios e microrregiões como julgassem necessárias. Esse trabalho coletivo, feito conjuntamente com o governo, visava à construção do plano de investimentos e serviços do estado, debatido e deliberado na segunda plenária dos fóruns regionais de delegados. O mandato dos delegados era de um ano e realizam trabalho não remunerado.

Por fim, havia o *conselho estadual do orçamento participativo*, formado por pouco mais de 200 membros oriundos das regiões – numa combinação de proporcionalidade entre a população e a participação nas assembleias do OP-RS –, das assembleias regionais temáticas de desenvolvimento e dos COREDEs. Este conselho, ao funcionar de julho a julho, tinha importante papel na continuidade do processo entre um ano e outro. Seus membros tinham mandato de um ano e faziam trabalho não remunerado. Como ins-

tância máxima da representação popular no processo do orçamento participativo estadual, o conselho discutia e deliberava, em consonância com o governo, o *plano de investimentos e serviços* e a *proposta orçamentária do estado*, que eram encaminhados à Assembleia Legislativa até 15 de setembro. Cabia também a esse conselho o acompanhamento das votações, inclusive pressionando os parlamentares para que mantivessem as prioridades escolhidas pelo processo participativo, e, posteriormente, o acompanhamento da execução do plano de investimentos e do orçamento.

Fluxograma do Orçamento Participativo Estadual





5. Conselho Estadual do OP

- * conselheiros discutem e deliberam o Plano de Investimentos e Serviços
- * conselheiros analisam proposta orçamentária do estado encaminhada à Assembleia Legislativa

Acima já havia sido exposto que a formação do orçamento estadual legalmente institucionalizado ocorre por meio de três projetos de lei que são encaminhados à Assembleia Legislativa, a saber: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Com a criação do OP-RS, aconteceu antes desse procedimento formal uma consulta popular não formalizada. Dessa consulta popular, resultava um projeto de lei elaborado conjuntamente pelo conselho estadual do OP-RS e pelo poder executivo, no qual se buscava compatibilizar as demandas apresentadas pela população com as prioridades do governo, respeitada a viabilidade técnica, financeira, política e levando em consideração a relevância social. O projeto de lei resultante dessa cooperação era aquele que a legislação referente aos orçamentos anuais estabelece. Nem o plano plurianual nem as diretrizes orçamentárias eram objeto de discussão no orçamento participativo.

Essa exclusão é importante de ser ressaltada na medida em que os orçamentos anuais devem ser compatibilizados com o plano plurianual e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias. Assim, seguidamente ocorria que assuntos tratados com a população já estavam balizados por leis que não foram discutidas em nenhum dos diversos fóruns do orçamento participativo estadual. Nem mesmo as emendas propostas pela Assembleia Legislativa podem ser aprovadas se não forem compatíveis com o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias aprovadas e transformadas em lei (§3º do art. 152 da constituição estadual).

Situar o OP-RS no processo já existente de elaboração do orçamento estadual também ajuda a delimitar o alcance das resoluções do OP-RS e de seus efeitos. Para o observador externo, à primeira vista pode parecer que as resoluções do orçamento participativo têm aplicação imediata. Mas isso não é bem assim.

Ao contrário, o orçamento participativo foi uma anteposição informal a um procedimento formalizado, que tem dois atores-chave e que não necessariamente têm as mesmas prioridades. O primeiro ator-chave, o executivo estadual, era o impulsionador do processo participativo, o que o tornava um aliado potencialmente interessado na inclusão das propostas no projeto de lei e sua posterior aprovação. Vencida essa etapa, as resoluções do orçamento participativo necessitavam passar pelo crivo dos deputados estaduais. Como em todo o processo legislativo, o projeto de lei tem uma tramitação específica e está sujeito a ser alterado e emendado – dando a última palavra à Assembleia Legislativa. Ainda que o governador pudesse vetar as emendas, aos deputados está aberta a possibilidade de rejeição do veto.

Portanto, por mais participativa e democratizada que possa ter sido a escolha de prioridades feita pelos cidadãos rio-grandenses por meio do orçamento participativo, isso não altera formalmente o fato de que as leis, também as orçamentárias, são de iniciativa exclusiva do executivo e estão sujeitas à aprovação na Assembleia Legislativa. Outra questão que mereceria ser aprofundada diz respeito à influência que a população tem sobre o resultado final do próprio projeto de lei orçamentária, já que todo o processo do orçamento participativo era conduzido por técnicos da confiança do governo estadual e que as balizas legais maiores (plano plurianual e diretrizes orçamentárias) não eram colocadas em discussão.

Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional

O Fórum Democrático foi criado como uma reação da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, dirigida à época por uma maioria oposicionista. Diferente do que fizera em Porto Alegre, onde permaneceu passiva e viu eruir seu potencial de resistência e influência, a oposição estadual decidiu contra-atacar criando um processo complementar – e em boa medida alternativo – de democratização e legitimação do orçamento público estadual. Diferente do OP-RS, o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional nasceu de lei e foi regulamentado pela resolução da Assembleia Legislativa nº 2.771, de 8 de setembro de 1999.

O Fórum Democrático era composto por representantes da Assembleia Legislativa, dos Coredes, da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (Famurs) e da União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (Uvergs), conforme termo de cooperação

recíproca. Ele tinha uma direção colegiada executiva composta pela mesa diretora da Assembleia Legislativa, pelo presidente do fórum dos Coredes, pelo residente da Famurs e pelo presidente da Uvergs. As deliberações da direção colegiada executiva eram tomadas pela maioria simples, cabendo ao Presidente da Assembleia o voto de desempate.

Constam como objetivos do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (art. 2º):

- I - assegurar a integração permanente da sociedade gaúcha ao debate sobre o desenvolvimento estadual, regional e municipal;
- II - garantir a integração entre a democracia representativa e a democracia participativa, fortalecendo a cidadania e a consciência política, através da ampliação do debate de temas de interesse público;
- III - assegurar o respeito à expressão da pluralidade de concepções, buscando sempre construir consensos em torno de temas de interesse público;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável, visando à superação dos desequilíbrios sociais e regionais;
- V - possibilitar a integração, articulação e consolidação das identidades regionais;
- VI - possibilidade a melhor informação e participação da sociedade no acompanhamento da tramitação legislativa.

Para a consecução de seus objetivos, previa-se que o Fórum Democrático promoveria: (a) o levantamento e a discussão de ideias e propostas relacionadas às estratégias regionais e municipais de desenvolvimento; e (b) cursos e seminários, bem como intercâmbio com instituições nacionais e internacionais, possibilitando melhor qualificação das atividades a serem desenvolvidas. Suas atividades deveriam propiciar a integração entre a Assembleia Legislativa, o os Coredes, a Famurs, a Uvergs, as Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (Casepe), os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) ou outros organismos de desenvolvimento municipal e com os cidadãos, por meio de assembleias populares municipais e de audiências públicas.

O caráter do fórum era consultivo e tinha como princípio norteador assegurar a cooperação, a parceria e o respeito à autonomia de todas as instituições nele representadas. Dentre as matérias em tramitação na Assembleia Legislativa, a direção colegiada executiva podia definir aquelas que seriam levadas ao conhecimento da população gaúcha pelo Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, para que fossem discutidas de acordo com as normas das entidades envolvidas, sendo as conclusões desse processo transformadas em proposições ou sugestões. As proposições de-

veriam ser apresentadas na forma prevista pela constituição estadual (art. 68). De acordo com sua natureza, as sugestões deveriam ser encaminhadas às respectivas comissões parlamentares, que deliberariam sobre a oportunidade de sua apresentação sob a forma de proposição. Cabia também ao Fórum Democrático atuar no acompanhamento da execução orçamentária estadual, colaborando com o processo de fiscalização e controle constitucionalmente previsto. À Assembleia Legislativa caberia proporcionar os meios técnicos, materiais e financeiros necessários à execução das atividades do Fórum Democrático.

Durante a curta vigência do Fórum Democrático, os procedimentos para a formação do orçamento público estadual se tornaram mais complexos, com a inclusão de mais uma rodada de consultas, já assinalada acima no fluxograma do orçamento público.

Consulta Popular

Tão logo assumiu o governo, Germano Rigotto encarregou o vice-governador Antonio Hohlfeldt de organizar um processo de consulta relativa ao orçamento, que substituisse o orçamento participativo. O que resultou desta incumbência foi a implantação, ainda em 2003, da Consulta Popular. Independentemente das razões para a escolha do vice-governador para esta tarefa, ela tinha um caráter altamente simbólico: Antonio Hohlfeldt foi por muitos anos ligado ao PT, foi Secretário Municipal dos Transportes no início da primeira gestão municipal em Porto Alegre e, como tal, um dos impulsionadores de primeira hora do orçamento participativo municipal. Após seu rompimento com o partido, ele tornou-se um contundente crítico das gestões petistas.

Coerentes com as críticas feitas enquanto oposição ao Orçamento Participativo Estadual, os novos gestores insistiram na tecla da legalidade da consulta à população. A via encontrada foi a recuperação da legislação implantada em 1998, durante o governo de Antônio Britto, do mesmo partido que o atual governador. Assim, a Lei nº 11.179, de 25.06.1998, foi parcialmente alterada pela Lei nº 11.920, de 11.06.2003, e regulamentada pelos decretos 42.293 e 42.314, respectivamente de 11.06.2003 e 1º.07.2003, ficando reinstituída a Consulta Popular.⁶

⁶ Há uma dificuldade de nomenclatura tanto do processo como um todo, como de diversas etapas singulares, pois a legislação pertinente não é uniforme. Aqui, optou-se por priorizar as

O foco da Consulta Popular é um processo público de votação de prioridades de prestação de serviços e investimentos, aberto a todos os eleitores em suas respectivas regiões. Nessa votação, os eleitores podem escolher alternativas de uma lista de prioridades previamente estabelecida. Para a preparação das listas de prioridades da Consulta Popular, são previamente realizadas três atividades preparatórias:

1. *Audiências públicas regionais* em cada uma das 22 regiões, promovidas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), com o objetivo de tomar conhecimento da situação financeira do estado e das prioridades que o atual governo elegeu para si. Cabe também aos presentes nessa audiência definir diretrizes estratégicas e propor programas que impulsionem o desenvolvimento regional;
2. *Assembleias públicas municipais*, organizadas conjuntamente pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento em parceria com o respectivo Corede. Nelas, participam todos os eleitores com domicílio eleitoral naquele município, podendo propor prioridades para investimentos e opinar sobre programas de desenvolvimento. Nas assembleias municipais, são eleitos delegados para as assembleias regionais à razão de um delegado para os primeiros 100 eleitores presentes, acrescido de mais um para cada 200 eleitores adicionais;
3. *Assembleias regionais ampliadas dos Coredes* reúnem os prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, demais membros do COREDE e os delegados municipais. A essas assembleias cabe sistematizar e compatibilizar as prioridades municipais e regionais. Também é de sua responsabilidade elaborar a lista de investimentos e serviços para a votação na Consulta Popular;
4. *Consulta Popular* propriamente dita, que consiste na votação das prioridades pelos eleitores domiciliados na região. Pode ser feita pessoalmente ou por internet, e necessita ter quórum de 4% dos eleitores para ser válida.

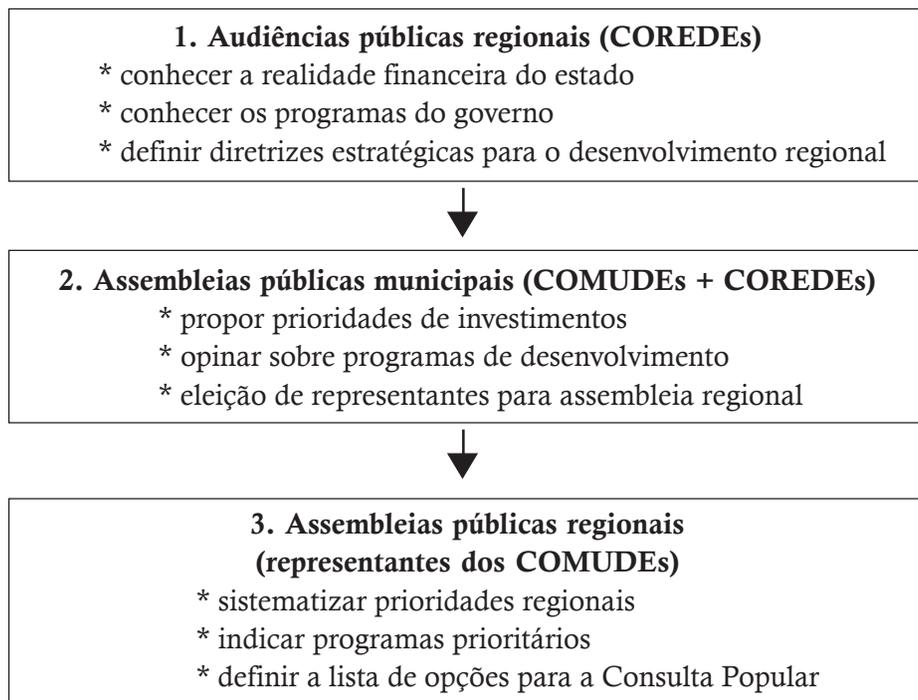
Todo o processo de consulta Popular é supervisionado pela Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular, presidida pelo vice-gover-

denominações mais usadas publicamente. As informações que seguem foram extraídas de material informativo do governo, da página oficial (www.ppp.rs.gov.br/gvg/), da legislação (www.al.rs.gov.br/legis/) e de observações *in loco*. O último acesso às páginas mencionadas foi em junho de 2004.

nador e da qual participam 7 representantes do governo e 7 representantes de entidades como COREDEs, Famurs (Federação das Associações de Municípios do RS), AGM (Associação Gaúcha de Municípios) e Uvergs (União de Vereadores do Estado do RS). O mandato desta Comissão inicia em 15 de maio e finda aproximadamente em 15 de outubro, um mês após a entrega da proposta de orçamento, pelo poder executivo, à Assembleia Legislativa.

Além da ênfase na legalidade, esse processo consultivo busca legitimar-se pela ampliação da base de participação. Sua peculiaridade é a combinação de participação direta e representação. Nas Assembleias Municipais e na votação da Consulta Popular, os cidadãos eleitores podem participar diretamente nos seus respectivos domicílios eleitorais. O restante do processo envolve formas tradicionais de representação (membros do governo, prefeitos, vereadores), grupos de interesse (representados nos COREDEs) e formas diretas de delegação. Até o momento, foi realizado apenas um ciclo dessa consulta, razão pela qual ainda é cedo para uma avaliação dos seus resultados.

Fluxograma da Consulta Popular





4. Consulta Popular

Cidadãos votam prioridades de seus municípios e regiões

Legitimidade e democracia como objetivos da participação

O Fórum Democrático tinha características muito mais voltadas para a democracia indireta, já que por parte de sua direção colegiada executiva existia uma pré-seleção dos temas que poderiam ser levados nele à discussão. A própria concepção de uma direção colegiada com representantes de entidades já existentes, via de regra compostas por pessoas eleitas, aponta nesta direção. Assim, a discussão sobre o que deveria ser colocado em pauta não passava pela população; era discutido somente o que os representantes decidiam que seria oportuno.

Já o OP-RS apontava mais na direção de uma democracia direta e participativa. Ainda que nele as agendas estivessem balizadas previamente pelo plano plurianual e pela lei de diretrizes orçamentárias, todos os assuntos relativos aos orçamentos anuais podiam ser colocados em pauta, inclusive a melhor forma de se encaminhar os trabalhos.

Atualmente, na Consulta Popular, há uma visível busca de encontrar um equilíbrio entre a representação e a participação direta, sem deixar de enfatizar que a direção geral é dada pelo programa do governo. Em oposição ao OP-RS, recobra-se a importância da observação da liturgia legal do processo.

No Fórum Democrático e na consulta Popular, a liturgia legalmente prevista e o processo de discussão somente podem ser modificados com a promulgação de nova lei pela Assembleia Legislativa ou, parcialmente, por novo decreto regulamentador. No OP-RS, participavam das discussões todos os cidadãos eleitores do estado, enquanto no Fórum Democrático participavam *representantes* eleitos para outros fóruns; a consulta Popular separa os momentos de representação e os de participação direta.

Quanto ao potencial de influência das decisões da população sobre o resultado final também há diferenças entre os três processos. Enquanto que as resoluções do OP-RS, por serem negociadas com o poder executivo, eram incorporadas ao projeto da lei orçamentária, para o Fórum havia duas bar-

reiras: somente eram apresentadas para discussão aquelas temáticas que a direção colegiada definisse e, uma vez apreciadas, só assumiriam a forma de emenda se algum proponente competente a assumisse. Na Consulta Popular, há uma barreira de quórum (4% dos eleitores) e uma dependência de que o executivo estadual acolha as prioridades eleitas no projeto de orçamento. Nos três casos, a inclusão de determinada prioridade no orçamento e sua posterior efetivação estão na dependência da vontade política. A contribuição de cada um ao aprofundamento da democracia, por conseguinte, está menos na partilha do poder decisório do que no incentivo a uma renovação da cultura política.

Referências

BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. São Paulo: Livraria de Direito, 1994.

COSTA, Sérgio. 1994. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, março.

DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DANANI, Claudia C. El nuevo rol de los municipios frente a la descentralización: desafíos, amenazas y cinco tareas en el marco de la innovación democrática. *Serviço Social & Sociedade*, v. 18, n. 54, p. 97-112, 1997.

FARIAS, Cláudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, v. 49, p. 47-68, 2000.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo, 1999.

FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Tomo, 2000.

FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FLICKINGER, Hans-Georg. A legalidade da moral: considerações em torno da dupla moralidade da sociedade liberal. *Véritas*, v. 40, n. 157, p. 15-26, 1995.

FLICKINGER, Hans-Georg. O direito de cidadania: uma faca de dois gumes. *Véritas*, v. 43, n. especial, p. 205-15.

GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus Ediciones, 1984.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

HORN, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

LOBO, Tereza. Política social e descentralização. In: *Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. V. 3, Rio de Janeiro: Mpas-Cepal, 1990.

PROCESSO nº 00101359397 (está disponível na 2ª Vara da Fazenda Pública de Porto Alegre, Fórum Central).

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, dec. 1998.

SOBOTTKA, Emil Albert. Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. *Civitas*, v. 4, n. 1, jun. 2004.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, p. 38-52, 1996.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórico-conceitual. *Serviço Social & Sociedade*, v. 18, n. 54, p. 75-96, 1997.

Quando o Orçamento Participativo local se transforma em um Sistema Participativo: desafios de expandir uma experiência democrática local

*Emil A. Sobottka*¹

*Danilo R. Streck*²

Introdução

Há mais de três décadas, o orçamento participativo foi implementado em Porto Alegre (Brasil). A ideia era mobilizar os cidadãos para discutir e indicar por si mesmos as principais prioridades para investir uma parcela dos escassos recursos públicos. Começando como uma experiência informal que estimulava as pessoas a apresentar demandas locais na esfera pública, a proposta demonstrou ter consequências imprevistas enquanto instrumento para questionar o modelo tradicional de democracia representativa local, além de ampliar o círculo de pessoas interessadas em assuntos políticos, permitir que os moradores questionassem estruturas burocráticas e exercessem um pouco mais de controle sobre seus governantes (Sobottka, 2004; Guimarães, 2004).

As origens do ímpeto participativo na região remontam à década de 1960, quando as comunidades locais começaram a buscar alternativas de desenvolvimento com base em seus próprios recursos. Na década de 1980, após a ditadura militar, ocorreram no Sul do Brasil algumas experiências que retomaram a ideia de envolvimento popular no planejamento municí-

¹ Emil A. Sobottka é pesquisador do CNPq e professor na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em Porto Alegre (PUCRS).

² Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

pal. Houve também um forte ímpeto democratizante nos movimentos sociais que tiveram um impacto bastante significativo na Constituição Federal aprovada em 1988, abrindo espaço para a participação cidadã nas mais diversas formas e em todas as esferas governamentais (Avritzer, 2008).

A partir de 2010, esta experiência foi expandida para o nível regional como um sistema participativo, abrangendo, entre outras questões, a expansão geográfica. Neste capítulo, discutimos alguns desafios mais evidentes de tal expansão, como maior distância, diferentes níveis de envolvimento, mediações mais burocráticas, a “inevitabilidade” de algum nível de “representação”, as diferentes culturas regionais de participação, bem como razões persistentes para que cidadãos e membros de partidos políticos continuem participando e para que os governadores invistam nesse processo participativo.

Esse esforço representa a continuação, em escala regional (estadual), de uma série de experiências realizadas desde 1999. Partiu-se do modelo clássico de orçamento participativo implantado em Porto Alegre, baseado em plenárias locais, municipais e regionais com ampla participação popular e amplos debates. Mais tarde, transformou-se em um processo de consulta sobre prioridades, realizada por meio de votos que podiam ser depositados em urnas localizadas em espaços públicos como escolas e centros comerciais, ou por meio da internet. Atualmente, o orçamento participativo faz parte de um sistema bastante complexo de participação, que inclui um gabinete digital e um conselho permanente de desenvolvimento cujos membros representam vários segmentos da sociedade civil e do governo.

Em nosso processo de pesquisa, chamou-nos a atenção a tensão existente entre dois significados distintos de participação em meio aos diferentes atores. Para alguns, a participação é um *princípio* democrático: as questões públicas devem ser discutidas e decididas na esfera pública, pelos diretamente cidadãos afetados; [para outros], a participação parece ser uma *estratégia* para mobilizar apoios, legitimar posições e apresentar propostas. Embora possa não haver uma linha divisória clara entre esses dois polos de tensão, a apreciação do resultado da participação pode ser muito diferente em ambos os casos. Como princípio, a participação se correlaciona com concepções radicais de democracia, em que cidadãos soberanos definem as regras de sua convivência e encarregam seu governo de tarefas específicas; como estratégia, a participação é um recurso, assim como as eleições, que é utilizado pelos cidadãos para legitimar suas reivindicações e pelos gover-

nos para garantir a legitimidade de sua dominação. Em outras palavras, a participação pode oferecer uma oportunidade política para garantir a conquista da cidadania enquanto direito pela via legal e para o aprofundamento da democracia, mas também pode ser utilizada como uma fórmula vazia para a busca de poder em condições adversas, enquanto as decisões que realmente importam são tomadas em outro lugar (Sobottka, 2004; Sobottka *et al.*, 2005).

Como princípio, a participação pode ser uma força criativa para inspirar permanentemente diferentes processos relacionados à administração pública. Ao mesmo tempo, em uma escala geográfica maior, com uma população maior e com relações de poder mais complexas entre partidos políticos e grupos de interesse, a estratégia é uma característica proeminente do orçamento participativo. O argumento aqui apresentado é o de que se corre o risco de que a participação se transforme em mera estratégia para a solução de necessidades imediatas, perdendo-se sua inspiração motivadora indispensável para manter vivo o processo participativo.

Nos perguntamos, então, sobre quais seriam as condições necessárias para manter essa tensão em um relacionamento produtivo. Entre elas destacamos: o papel dos coordenadores regionais, capazes de mobilizar as comunidades locais; a capacidade do governo de entregar os “produtos” aprovados no processo; a atenção a questões organizacionais (como o local das reuniões, informações sobre o programa, etc.); o espaço para discussão de prioridades ao invés de apenas apresentar demandas previamente pactuadas por um determinado segmento da população. Ainda, a confiança e a comunicação são identificadas como ingredientes básicos no orçamento participativo.

Nossa metodologia de pesquisa é baseada em princípios e procedimentos participativos. O estudo também pode ser visto como uma experiência no uso de metodologias participativas com políticas e projetos envolvendo grandes áreas geográficas (neste caso, um estado do Sul do Brasil) e grandes populações (o estado tem mais de 10 milhões de habitantes). As estratégias de pesquisa envolveram desde métodos clássicos de coleta de dados, como questionários e entrevistas, até reuniões com coordenadores e membros da comunidade que chamamos de “grupos de dupla reflexão”. No trabalho, abrimos espaço para discutir alguns aprendizados e identificar desafios enfrentados no processo.

Pesquisa como presença empática ativa

Um estudo sobre orçamento participativo em um estado com dimensão geográfica e população maior do que a de muitos países pode ser visto como uma experiência de pesquisa participativa em escala ampliada. Seu objetivo é analisar o orçamento participativo enquanto processo político-pedagógico, no qual inferimos ser possível identificar indícios que apontem alternativas ao modelo de desenvolvimento globalizado que apresenta sintomas de esgotamento em todas as regiões do mundo. Talvez, de fato, não estejamos apenas enfrentando uma crise financeira e uma crise de representação política, mas uma crise civilizatória que, em termos de pesquisa, exige compreender os níveis micro e macro nas relações sociais como uma unidade.

O orçamento participativo é um espaço importante para entender a sociedade em movimento e os rumos desse movimento. Como a pesquisa não é neutra politicamente, o pesquisador deve se questionar sobre as ações que deseja potencializar com seu trabalho. Segundo Zemelman (2006, p. 112), “é preciso detectar as realidades que podem ser potencializadas, mas essas realidades não são necessariamente prescritas em um corpus teórico; em vez disso, eles dependerão do que eu quero saber, que é um ‘para quê’ axiológico ou ideológico”.

Ao longo do projeto de pesquisa, participamos de diversas atividades, principalmente como observadores. Colocamo-nos, intencionalmente em uma posição inicial de escuta, cientes de que muitos dos envolvidos no processo têm longa experiência como gestores públicos ou como cidadãos envolvidos em suas comunidades. Assim, participamos de seminários de capacitação, da Escola de Governo, das audiências públicas regionais e das assembleias municipais. Também coletamos informações por meio de um questionário no qual buscamos a quantificação de dados sobre o perfil dos participantes e das entidades que representam, bem como suas expectativas e frustrações quanto ao processo. Momentos significativos do estudo foram as reuniões com os coordenadores estaduais e regionais, com os quais discutimos os objetivos, os resultados emergentes e os rumos do processo.

Há duas características metodológicas que gostaríamos de destacar neste capítulo. A primeira é o desafio de desenvolver pesquisas em larga escala em um quadro participativo e dialógico, no qual todos os atores compartilham a responsabilidade pela produção do conhecimento. Dada a mul-

tiplicidade de agentes envolvidos no processo e a variedade de contextos, a participação dificilmente poderia ser considerada como codeterminação ou coprodução em sentido estrito (Kristiansen; Bloch-Poulsen, 2010). Embora haja um acordo verbal e um sentimento de expectativas mútuas, a iniciativa reside em um projeto de pesquisa acadêmica. A expectativa pode ser percebida na forma como nosso grupo é acolhido nas reuniões, às vezes recebido com a pesada responsabilidade de contar a história do orçamento participativo no estado. A participação pode ser identificada como uma presença empática ativa dos pesquisadores no processo, ou seja, um *ser com* o propósito explícito de fazer avançar os processos democráticos, mas cuja identificação com o processo não impede uma avaliação crítica.

Conforme já mencionado, além dos procedimentos clássicos de coleta de dados, o tema investigado é um campo para a experimentação metodológica. Uma dessas experiências é o que chamamos de *grupos de dupla reflexão*, exigindo um dia inteiro de trabalho em grupo. Após entrevistas individuais com membros da comunidade, com a coordenação do orçamento participativo regional, com líderes municipais e com funcionários públicos, o grupo de pesquisa, composto por dois pesquisadores seniores, dois alunos de pós-graduação e quatro alunos de graduação, apresentou os resultados preliminares em slides, que terminavam com a seguinte frase: “Gostaríamos de entender melhor...”. Por exemplo, após apresentar os dados sobre o perfil dos participantes, nós gostaríamos de entender melhor por que as pessoas com nível superior parecem estar super-representadas nas reuniões, ou então, por que tão poucas mulheres são escolhidas como delegadas regionais, ou qual é o papel do coordenador regional de participação popular. A discussão sobre cada tema foi registrada em áudio e vídeo.

À tarde, o processo foi invertido. O grupo de pesquisa refletiu sobre os dados apresentados pela manhã e sobre as opiniões expostas a respeito de cada tema. Por exemplo, sobre a dificuldade do processo em atingir questões de nível macro, como as que podem afetar a matriz econômica da região. Nesse caso particular, a economia da região provém basicamente da agricultura, o que significa, cada vez mais, o agronegócio com grandes plantações de soja, a supressão de pequenas propriedades e o conseqüente despovoamento da região. Em seguida, abriu-se a palavra para que todos os participantes se engajassem em uma discussão coletiva. Ficou claro um sentido de diálogo em que o engajamento com os desafios identificados nas reflexões anteriores, por um momento, os distintos papéis ocupados dos participantes.

Uma segunda característica metodológica, intimamente relacionada à primeira, é o que identificamos como convergência de disciplinas (Fals Borda, 2013; 2010; Streck, 2013a, 2013b). O orçamento participativo tem sido analisado sob diferentes perspectivas disciplinares: como inovação democrática (Avritzer; Navarro, 2003), como instrumento eficaz para corrigir parcialmente o desequilíbrio regional na alocação de recursos (Fedozzi, 1999), como processo pedagógico de aprendizagem da cidadania (Streck; Sobottka; Eggert, 2005; Moll; Fischer, 2000), entre outros. O orçamento participativo é um lugar bastante especial de onde se vê a comunidade e a região como uma totalidade heterogênea, o que exigiria muito mais do que a convergência de disciplinas acadêmicas clássicas. Nesse espaço, é possível identificar diferentes áreas do conhecimento se unindo em um contexto de negociação e diálogo. Isso porque o que conta, ao final, não é uma vantagem individual, mas um ganho para a comunidade ou região na qual os indivíduos também reivindicam, eventualmente, algum reconhecimento especial. Em uma recente audiência regional, foi muito interessante ver como pessoas que não se conheciam começaram a relacionar seus conhecimentos sobre as frequentes enchentes que atingem a região. O morador de zonas urbanas clama pela proteção das casas de seu bairro, o vereador apresenta dados sobre o impacto econômico de tais ocorrências e, por fim, um agricultor conclui dizendo que sem um apoio vigoroso para a zona rural onde os fluxos de água podem ou devem ser controlados as cidades dificilmente estarão a salvo desses desastres frequentes. Tudo isso pode ser expresso no jargão acadêmico, mas é inegável que há conhecimentos práticos e teóricos sendo compartilhados e formados nesses locais.

Neste estudo, daremos especial atenção às dimensões sociopolíticas e pedagógicas do orçamento participativo em larga escala, no âmbito do recém-criado Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), incorporando, sempre que possível, reflexões de outras áreas e de nossos colegas participantes da pesquisa.

Do orçamento participativo ao sistema participativo

A década de 1980, em termos macroeconômicos muitas vezes chamada de “década perdida”, foi, no Brasil, um período muito favorável para a organização da sociedade civil em movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos e associações civis, ampliando substancialmente as possibili-

dades de participação na esfera pública. Especialmente os movimentos sociais populares conseguiram se consolidar como agentes com identidade própria e capacidade de desenvolver e articular diversas formas de participação. Como consequência, conseguiram também influenciar na definição de diversas políticas sociais (Sobottka, 2000). No declínio do regime militar, uma democratização substantiva para além do ritual eleitoral foi assumida por esses movimentos como essencial à melhoria das suas condições de vida.

A organização e a participação em vários espaços formais e informais foram fortalecidas para fazer pressão política na nascente vida democrática. Assim, no curto espaço de cerca de uma década, direitos civis, políticos e sociais foram inscritos no ordenamento jurídico, particularmente na Constituição aprovada em 1988, em amplitudes nunca antes vistas no país. Mas essa expansão, em particular dos direitos sociais de cidadania, logo se revelaria ambígua: entre o registo dos direitos na Constituição e a possibilidade da sua efetiva concretização abriu-se gradualmente um abismo e os mecanismos institucionais então disponíveis foram insuficientes para superá-lo.

Esse foi um dos fatores que levou os movimentos sociais a apostarem em uma participação incontestavelmente mais direta nos espaços de decisão. Um dos objetivos estratégicos passou a ser a conquista do poder do Estado por meio de eleições democráticas para garantir a efetividade dos direitos formalmente garantidos. Outro objetivo estratégico foi a ampliação dos canais de participação direta nas decisões cotidianas sobre políticas públicas e como meio de controle social das ações governamentais. Este último objetivo encontrou sua expressão em vários conselhos de políticas temáticas em todos os níveis de governo, e também deu origem à reivindicação de participar mais diretamente da definição do orçamento público.

Quando a política conhecida como Orçamento Participativo foi implementada em Porto Alegre, ela consistia inicialmente em uma série de reuniões informais nas quais representantes do governo municipal se reuniam com pessoas interessadas em discutir como os recursos do orçamentários deveriam ser aplicados no ano seguinte. Representantes técnicos e políticos participaram dessas discussões coletando sugestões dos cidadãos e prometendo esforços para incluí-la tanto quanto possível no planejamento do governo, bem como na proposta de orçamento público que o governo deve apresentar todos os anos ao parlamento local. Eles também se comprometeram publicamente a fazer no próximo ano o que o povo havia colocado como prioridade.

Com muitas vertentes de auto-organização, essa consulta informal foi progressivamente se organizando por meio de regras próprias, passando a fazer parte do cotidiano da política local. Tanto a prioridade em investir recursos públicos onde vive a população mais vulnerável quanto a preocupação com questões que afetam toda a cidade e exigem uma abordagem tecnicamente bem fundamentada, como o transporte público urbano, a cultura e o desenvolvimento econômico, formaram um compromisso político entre os grupos sociais (Avritzer; Navarro, 2003).

A longa tradição associativa na cidade de Porto Alegre facilitou a organização da população interessada e deu apoio a essa iniciativa, mas os movimentos envolvidos eram muito zelosos de sua autonomia política. Embora definido pelas autoridades como uma cogestão da cidade, o Orçamento Participativo de Porto Alegre permaneceu uma consulta informal do poder executivo municipal. Mesmo tendo uma legitimidade muito forte entre os habitantes, o Orçamento Participativo tinha uma base institucional fraca e dependia da vontade do poder local.

Se para muitos participantes isso era visto como um canal aberto para compartilhar a tomada de decisões, aos poucos foi ficando claro que era também um instrumento de marketing utilizado pelos partidos políticos para se fortalecerem em seus objetivos eleitorais, mas, ao mesmo tempo, afastando decisões importantes do processo participativo. Essa dupla participação trouxe ambiguidades ao processo e o levou, além do prejuízo inicial, a perder muito de sua legitimidade. Após 16 anos no poder, em 2004 o grupo político que criou o Orçamento Participativo perdeu as eleições em Porto Alegre. Parte da derrota tem sido atribuída a um crescente descuido com o compromisso de respeitar a vontade popular expressa nas consultas do Orçamento Participativo, atrasando em vários anos os investimentos previstos e até mesmo as políticas aprovadas.

Quando, em 1999, o mesmo grupo político que implantou o Orçamento Participativo em Porto Alegre foi eleito pela primeira vez para governar o estado do Rio Grande do Sul, já havia algumas iniciativas para ampliar os canais de participação. Uma delas foram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados como fóruns regionais de “líderanças” para discutir o desenvolvimento local. Eles não estavam preocupados diretamente com o orçamento público, mas com a descentralização da gestão pública. Não obstante, tornaram-se a referência administrativa e política para a posterior experiência de inclusão do cidadão no orça-

mento participativo. Mesmo alterando parcialmente sua funcionalidade, o novo governo fez uso abundante dessa estrutura.

Outra iniciativa já existente foi uma consulta sobre as prioridades regionais a serem incluídas no orçamento por meio de votação. Os COREDEs elaboravam listas de potenciais demandas da comunidade, e os eleitores podiam escolher algumas prioridades dentro dessas listas. O governo se comprometeu a incluir a prioridade mais votada no orçamento, dentro dos limites do que fosse técnica e financeiramente viável. Ao contrário do orçamento participativo, essa consulta não envolveu reuniões físicas ou discussões; permitia apenas escolher entre áreas de investimento previamente definidas por votação.

Entre 1999 e 2002, foi implementada uma primeira experiência de orçamento participativo em todo o estado do Rio Grande do Sul. Valendo-se da experiência acumulada ao longo de dez anos, a gestão da Frente Popular estruturou um processo consultivo, partindo dos municípios e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento como unidades locais e regionais, até culminar em plenárias representativas em nível estadual. Sua função primordial era apontar as prioridades de investimentos públicos durante a elaboração do orçamento anual.

O ciclo do orçamento participativo em nível regional tinha um calendário que se repetia anualmente. Começava com reuniões preparatórias em todos os 495 municípios, com o objetivo de informar a população sobre o processo e os recursos que poderiam ser investidos em sua região. Também eram definidos o calendário e o conteúdo da agenda a ser discutida nos encontros das 28 regiões do estado. Os resultados dessas reuniões regionais retornavam, então, aos municípios para debate e deliberação da população, sendo posteriormente concentrados em fóruns regionais com representantes eleitos. Para além das reuniões em nível municipal e regional, era realizado, também, um conjunto de fóruns temáticos de caráter mais técnico, que tratavam de problemas considerados mais específicos e que geralmente afetavam muitas regiões.

A consolidação das demandas nos fóruns de delegados foi feita em parceria com os representantes do governo. Isso permitiu maior qualificação e adequação técnica, jurídica e financeira das demandas dos cidadãos, mas também deu ao governo uma “parte de ouro” ao final do processo consultivo. Embora tenha sido muito intensa, em parte devido à forte oposição de outros partidos políticos, essa experiência de orçamento participa-

tivo durou apenas quatro anos e não teve continuidade quando a oposição venceu as eleições seguintes.

Tendo uma área comparável à República Tcheca, Eslováquia, Áustria e Hungria juntas, a dimensão do estado do Rio Grande do Sul representou uma dificuldade para todos os participantes. E, levando em consideração que todo o processo foi uma atividade voluntária dos cidadãos, é fácil perceber como era difícil para os membros e representantes dos movimentos sociais populares participar das reuniões com regularidade. No lugar da participação direta dos cidadãos na decisão sobre as prioridades de aplicação dos recursos de seu município, no nível estadual as reivindicações precisavam ser agrupadas para terem chance de receber apoio de outros participantes e serem aprovadas. Elas também passaram a ser defendidas publicamente por representantes/delegados regionais e não pelas pessoas diretamente afetadas. Isso mudou a dinâmica da própria disputa pública sobre as prioridades da política (Weyh, 2011).

Outra mudança importante foi que os temas em discussão foram ficando um pouco mais distantes do cotidiano das pessoas. Enquanto na experiência de Porto Alegre os itens prioritários eram muitas vezes a pavimentação de ruas, a instalação de água encanada para o bairro ou a regularização fundiária do lugar onde vivem, no orçamento estadual as discussões eram sobre o desenvolvimento do município, sobre o apoio à agricultura ou a construção de um hospital que atendesse toda a região. Mesmo que fossem assuntos considerados importantes, muitos deles foram percebidos pelos participantes como distantes, e às vezes as pessoas até se consideravam pouco capazes de influenciar decisões sobre temas considerados “complicados” para eles.

A oposição de alguns partidos políticos também trouxe dificuldades. A proibição judicial de usar recursos estaduais para pagar essa consulta fez com que mesmo os representantes do governo que viajaram pelo estado para organizar as reuniões tivessem de cobrir seus custos com outras fontes que não os fundos públicos. Isso certamente causou algumas dificuldades (Charão, 2005), mas deu um caráter mais informal às reuniões, motivando até os mais tímidos a falar e se engajar, e fortaleceu o surgimento de lideranças locais comprometidas com suas comunidades (Herbert, 2008).

Apesar dessas dificuldades e limitações, houve uma participação muito satisfatória durante os quatro anos de gestão da Frente Popular sob a direção do Partido dos Trabalhadores. A agricultura familiar, os pequenos em-

preendimentos locais, a saúde pública e a educação básica receberam atenção prioritária no período. Mas boa parte da população urbana não participou dessas mobilizações e não se sentiu contemplada pela ideia de uma democracia mais participativa. Não conferiram legitimidade a essas iniciativas e foram sensíveis aos argumentos da oposição referentes ao “abandono” das cidades.

Durante os dois mandatos seguintes, partidos contrários ao orçamento participativo governaram o estado. Ao contrário do que acontecia na cidade de Porto Alegre, onde mesmo sendo contrários, os antigos partidos de oposição continuaram com a proposta, no nível estadual a experiência de consulta aos cidadãos foi descontinuada e em seu lugar foram introduzidas alternativas muito mais restritivas à participação. Isso mostra que no nível estadual esse processo provavelmente não havia adquirido para a população uma importância tão grande a ponto de os políticos temerem resistências.

Entre 2011 e 2014, o governo do estado do Rio Grande do Sul, novamente liderado pelo Partido dos Trabalhadores, propôs um conjunto de modalidades de participação que foi chamado de “Sistema Estatal de Participação Popular e Cidadã”. Este sistema foi presidido por um comitê de gestão com representação paritária de membros do governo e da sociedade civil. Entre os principais órgãos que compuseram o Sisparci, estão o recém-criado Conselho Estadual de Desenvolvimento (CDES), com representantes convidados de diversos setores da sociedade, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), com representantes da sociedade civil de 28 regiões, e um novo órgão governamental chamado de “Gabinete Digital”, um canal de “e-participação”.

O orçamento participativo está integrado neste sistema como um elemento central. Uma inovação importante foi a realização de plenárias regionais para discutir prioridades para a elaboração do Plano Plurianual que serve de “marco” para os orçamentos anuais e, posteriormente, a inclusão das prioridades votadas nas assembleias municipais e nas audiências estaduais na Lei Orçamentária que orienta a elaboração do próximo orçamento anual.

Os orçamentos anuais eram elaborados de acordo com as seguintes etapas: audiências públicas regionais nas quais os participantes selecionam até 10 entre as 15 áreas temáticas que serviram de base para apresentar as “demandas” nas assembleias públicas realizadas em cada município. Essas 15 áreas eram definidas no Plano Plurianual e orientavam a elaboração do

orçamento para o próximo quadriênio. Isso significa que, se uma região elegia a saúde como área prioritária, os projetos nessa área poderiam ter maior peso quando os delegados dos municípios (um delegado para cada 30 votantes da assembleia local) se reunissem novamente para definir os temas que fariam parte da cédula na qual os eleitores marcariam suas prioridades. Após a votação, que pode ser em urnas distribuídas pelo município ou pela internet, os delegados consolidavam a proposta a ser enviada à secretaria responsável pela elaboração do orçamento. Entre as reivindicações era possível encontrar, por exemplo, equipamentos para a polícia local, hospital ou escola e para apoio a projetos ecológicos ou para ONGs que trabalham com crianças e jovens. Uma vez que os valores para projetos eleitos pelo orçamento participativo já são pré-definidos por região, e que devem se enquadrar nas diretrizes previamente estabelecidas, esse procedimento garante sua inclusão na proposta de orçamento do estado a ser finalmente votada pelo parlamento estadual.

As mudanças ocorridas no processo participativo quando este foi, pela primeira vez, ampliado do nível local (Porto Alegre) para o estadual (Rio Grande do Sul) foram em grande parte adaptações “necessárias” para permitir que a consulta chegasse ao maior número possível de pessoas e, ao mesmo tempo, para que fosse realizada dentro de um período de tempo aceitável e com custos aceitáveis para todos. Pode-se dizer que foram adaptações pragmáticas. A situação parece bem diferente na edição do processo participativo em nível estadual proposta em 2011. Como o nome indica, o governo visou a implementar um *sistema* de participação. Muitas outras áreas de políticas públicas foram envolvidas e o orçamento tornou-se apenas uma parte desse sistema.

Duas outras formas de participação desse sistema podem ser destacadas aqui: um diálogo mais sistemático com os prefeitos dos 495 municípios do estado e um conselho de desenvolvimento econômico e social. O diálogo com os prefeitos é importante para a população, pois muitas das políticas públicas dependem de recursos repassados pelo governo do estado ao município. Se esse diálogo não funcionar, os cidadãos são prejudicados pela falta de serviços públicos. No conselho de desenvolvimento, cerca de 80 “líderes” de vários segmentos da sociedade civil, desde igrejas e intelectuais a sindicatos de empresários e trabalhadores, se reuniam para discutir problemas e dar subsídios para políticas futuras. Apesar de inicialmente considerado uma grande iniciativa para melhor ouvir a sociedade, esse conselho também foi critica-

do por não ter poder deliberativo, uma vez que seus participantes são convidados diretamente pelo próprio governo e que o governador, que deveria presidi-lo, é muitas vezes apenas representado por um substituto.

Sob o nome de Gabinete Digital, foi criado um canal de comunicação mais permanente entre o governo e a população. A iniciativa visou a oferecer uma comunicação bidirecional entre governo e cidadãos. A prática, porém, mostrou que a proposta foi, sobretudo, um canal de comunicação *do* governo *com* a população, informando sobre o desenvolvimento dos projetos e sobre as iniciativas do governo.

Duas outras mudanças bem interligadas parecem afetar mais diretamente a ideia de democracia participativa. A primeira está relacionada com as rubricas orçamentárias que estão em discussão. Nas experiências anteriores de orçamento participativo, uma parte (talvez relativamente pequena) dos recursos para *investimentos* era objeto de discussão. Todas as demais despesas correntes do município ou do estado eram definidas de forma bastante tradicional pela burocracia governamental. Assim, por exemplo, não foram discutidas publicamente as duas despesas que juntas perfazem até 90% da receita do Estado: o pagamento da folha (pessoal ativo e aposentado) e a dívida pública. Várias tentativas foram feitas para incluí-las também no orçamento participativo, mas as resistências políticas e burocráticas sempre foram maiores do que a pressão dos cidadãos para mudar esse procedimento. Ainda assim, as prioridades dos participantes em relação aos investimentos foram amplamente respeitadas e transformadas em políticas públicas.

No sistema de participação, possivelmente devido a uma crise econômica no estado, o volume de recursos de investimento foi muito pequeno. O montante de recursos em discussão foi inflado na medida em que uma parcela dos *gastos correntes do governo* dependeu de que sua temática fosse definida como prioridade no orçamento participativo. Uma consequência é que parte importante da manutenção dos serviços de saúde, educação e segurança, por exemplo, que são obrigações constitucionais do Estado, depende do apoio que recebe nesse processo participativo: com o risco de muitos serviços públicos obrigatórios não receberem o suficiente financiamento.

Essa mudança no delineamento orçamentário tem uma relação muito próxima com uma mudança no público participante. Enquanto nas experiências pioneiras os cidadãos participantes vinham principalmente do que poderíamos chamar de sociedade civil – pessoas que vinham por conta própria, que se mobilizavam por iniciativas de bairros ou eram participan-

tes de movimentos sociais, sindicatos ou outras organizações civis –, atualmente mais da metade do público presente nas reuniões deliberativas do orçamento participativo é composto por servidores públicos. Eles vêm para defender o investimento nas necessidades do dia a dia de suas pastas. Os enfermeiros querem fundos para as necessidades diárias dos postos de saúde; professores de escolas públicas querem garantir que haja giz, material de limpeza e merenda escolar; policiais reivindicam carros para patrulhar as ruas e coletes à prova de balas para protegê-los.

Um participante de um dos grupos de dupla reflexão comenta a esse respeito: “Parece-me que este processo pode não ser tão democrático [como apresentado oficialmente]; agora é mais representativo das instituições”. Referindo-se ao modelo de participação anterior, ela continua: “aquela participação era mais efetiva, mais emanada das classes populares, tinha mais representatividade das comunidades” [M., grupo de dupla reflexão]. Outro entrevistado em nossa pesquisa explicou como os participantes estão atualmente mobilizados em algumas organizações governamentais. Segundo ele, os superiores obrigam os seus subordinados a participarem nas consultas, levando urnas móveis e recolhendo votos para temas específicos. Esse participante conclui laconicamente, “então, isto não é consulta popular, é uma indução, obrigar uma pessoa a votar numa prioridade que não é a que ela escolhe, mas o que as instituições querem” [G., grupo de dupla reflexão]. O risco que esses procedimentos trazem para o processo participativo foi assim descrito por um de nossos entrevistados: “Estamos tomando uma decisão popular sem a presença do povo” [Ma., Santo Ângelo]. Ao mesmo tempo, durante as observações diretamente nas regiões, pudemos notar que ainda existem muitos defensores fervorosos de uma participação cidadã genuína nessas consultas. Eles resistem à “burocratização” das consultas e mobilizam pessoas de seus círculos sociais para defender a ideia de uma democracia feita pelos próprios cidadãos.

Certamente, será necessária uma análise mais aprofundada sobre essa mudança, sobre o que especificamente levou a ela e quais são suas consequências. Mas duas considerações já podem ser feitas agora: por um lado, no Sistema havia menos cidadãos independentes e membros de movimentos sociais participando das reuniões. Por outro lado, o governo foi muito eficaz em transferir para o processo participativo um conflito relativo à distribuição de recursos muito escassos, evitando, assim, sua responsabilidade pela falta de investimento em determinadas políticas públicas.

Entre princípios e estratégias

Não há um único motivo para participar das audiências públicas. Há lideranças comunitárias, acompanhadas de um grupo de moradores de suas comunidades, que podem querer colocar a moradia entre as prioridades; a polícia e o corpo de bombeiros podem solicitar apoio para segurança; às vezes, um professor chega com uma classe inteira e defende a educação. As ONGs também são uma presença bastante permanente, reivindicando recursos para seu trabalho nas áreas mais vulneráveis das cidades. Também há espaço para expressar necessidades que vão além dos recursos destinados às deliberações orçamentárias, como movimento pela implementação de uma “universidade pública federal” em uma região onde só existem universidades privadas e/ou comunitárias.

A participação tem um sentido pragmático de acordo com as razões de cada indivíduo ou grupo para gastar seu tempo livre em reuniões que geralmente acontecem à noite. Mas há também um profundo entendimento de que a participação é um valor em si, indo além de eventuais ganhos imediatos. É um sentimento de que uma sociedade democrática, apesar das desvantagens históricas e contextuais, é possível. A nosso ver, não há razão para dicotomizar princípios e estratégias de participação. Nosso argumento aqui é que a participação democrática é antagônica ao uso puramente instrumental da participação, como é possível aprender com a História, onde regimes ditatoriais ou interesses de mercado exploram o envolvimento das pessoas sem qualquer interesse de compartilhar o poder. Deve haver espaço para o surgimento de princípios, não necessariamente vindos dos líderes do processo.

A participação está no centro da agenda política brasileira desde a segunda metade do século passado. O conhecido método de alfabetização de Paulo Freire (1982), que partia do pressuposto de que a leitura do mundo precede a leitura da palavra, era uma forma de superar a inexperiência democrática inserida em uma história de autoritarismo, exploração e opressão; foi uma entre muitas manifestações de envolvimento popular e comunitário para expressar a própria opinião a respeito do seu bem-estar. Na região Noroeste do Rio Grande do Sul (município de Ijuí), o Movimento Comunitário de Base, já em 1961, desenvolveu uma metodologia de discussões em pequenos grupos que refletiam sobre a situação local e propunham ações coletivas. Os três princípios do movimento referem-se à pessoa hu-

mana como a) possuidora de dignidade, valor e excelência própria; b) como tendo a capacidade de criar, aperfeiçoar-se enquanto melhora o seu mundo; c) como ser de relação, ou seja, é assumindo a corresponsabilidade com os outros que homens e mulheres “se humanizam, fazem história, criam cultura e constroem civilizações” (Brum; Marques, 2002, p. 35).

A ditadura militar instalada em 1964 representou uma interrupção no processo, mas já em 1983 uma experiência pioneira no Sul do Brasil (município de Pelotas) colocou a participação como elemento-chave para o planejamento municipal sob o lema “todo o poder emana do povo”. Embora reconhecendo a existência de experiências semelhantes, reafirmou-se a importância do que se chamou de “fundamentos conceituais da participação popular”, que eram “a soberania popular e a qualificação da democracia representativa por meio de práticas participativas de democracia” (Souza, 2002, p. 19). O planejamento participativo consistia basicamente em ir às comunidades e ouvir as demandas das pessoas. Os modelos, argumentava-se, teriam de ser criados de acordo com as condições locais e regionais.

O que vemos nesse processo é um movimento de valores humanísticos e comunitários, certamente muito influenciado pela teologia da libertação, cujo objetivo é a democratização da sociedade brasileira. O orçamento participativo, iniciado em Porto Alegre em 1989, pode ser visto como um marco nesse desenvolvimento. Aqui, a participação se concentrou naquilo que é o núcleo duro de qualquer planejamento público. Não foi uma concessão governamental, mas sim o fruto da pressão exercida por organizações populares que reivindicavam mais recursos para as áreas vulneráveis da cidade – o que se convencionou chamar de “inversão de prioridades” (Horn, 1994). O município de Porto Alegre conseguiu desenvolver estratégias de participação que posteriormente passaram a integrar o orçamento participativo estadual, como as audiências temáticas regionais para a identificação de um conjunto de prioridades que servissem de parâmetro para a demanda de projetos específicos, a eleição de delegados regionais e a nomeação de coordenadores regionais de participação.

As observações do processo confirmaram que, quanto maior a área geográfica e a heterogeneidade da população, maior a importância de criar estratégias adequadas que, por sua vez, possam contribuir para ofuscar alguns dos princípios subjacentes. Estes, no entanto, tendem a ser mantidos vivos não raramente por participantes individuais, que podem ser coordenadores regionais de participação, líderes comunitários ou apenas cidadãos

que acreditam que está sendo criado algo que pode qualificar o processo democrático.

A tensão entre participação como princípio e como estratégia é de particular interesse quando se trata da integração do orçamento participativo em um sistema mais amplo de participação cidadã. Nossas observações até aqui nos levam a sugerir que existe o risco de que a opacidade do sistema como um todo, com muitos canais de participação fragilmente conectados ou não conectados, bem como as habilidades de gestão necessárias para lidar com as relações complexas dentro de cada setor e entre eles, tende a supervalorizar a dimensão estratégica.

O orçamento participativo tem sua lógica e seus procedimentos bem definidos, ainda que o processo tenda a se tornar mecânico. O montante de recursos a serem destinados a projetos decididos por demandas populares já é definido pela administração, segundo critérios que incluem densidade populacional e participação no ano anterior. Geralmente, são três minutos para cada cidadão defender prioridades ou apresentar demandas específicas, então há a eleição de delegados que participarão do processo até a redação final a ser incluída no orçamento do estado e sempre há um relatório oficial de um funcionário do governo. Todos esses procedimentos são cada vez mais estruturados, controlados pelos organizadores das reuniões públicas e retiram o espaço de comunicação direta e espontânea que é essencial a uma esfera pública aberta a todos, para uma efetiva democracia participativa.

Esse processo é adequado na medida em que se aceitam os limites da participação individual e comunitária em discussões abertas. Os limites podem ser vistos na mensagem dada aos alunos em assembleia: “Vocês deveriam se mobilizar com seus amigos, para criar uma grande rede na internet para votar nas demandas que vocês apresentaram e isso tem que ser constante; essa participação não pode ser só esse ano e ano que vem eu não irei; também estamos em um processo pedagógico” (Nova Santa Rita). Mas também há um sentimento crescente de que isso não é suficiente. As pessoas sentem falta de discussões que vão além das necessidades imediatas e localizadas que podem ser atendidas com fundos bastante pequenos. São muitas as vozes que manifestam vontade de opinar sobre projetos que visem ao desenvolvimento local e regional de forma mais ampla. Quando as pessoas se referem com alguma nostalgia à experiência de 1999 a 2002, falam a respeito das discussões sobre projetos de maior escala. Por exem-

plo, entre as prioridades regionais foi incluída a discussão sobre estradas que ligam vários municípios e que, portanto, exigiam um envolvimento muito maior nas discussões e negociações. Quando questionamos se o orçamento participativo cumpre seu objetivo, esta resposta expressa o que pode ser ouvido de muitos participantes: “Eu acho que cumpre (cumpre seus objetivos) em parte, então ainda não temos um debate ou decisões em massa. Como um diálogo, um debate, uma participação” (Missões). Nesta frase, o diálogo e o debate estão integrados com a participação.

Condições para a participação democrática

A participação democrática não pode ser dada como certa, uma vez que se move entre princípios e estratégias. Neste estudo, estamos interessados em identificar algumas condições que podem favorecer ou que podem representar um obstáculo para a participação democrática. Por participação democrática, entendemos um processo em que estão presentes pelo menos esses elementos essenciais, conforme identificados por Fricke (2013): um diálogo aberto; um espaço de reflexão coletiva; a voz de cada indivíduo sendo ouvida em um processo aberto de mudança. Perguntamos até que ponto o orçamento participativo representa uma ruptura com as formas tradicionais de fazer política e quais seriam as condições necessárias para potencializar o desenvolvimento da participação democrática. Nesta seção, exploramos algumas dessas condições resumidas em dois pontos: confiança na soberania e conhecimento das pessoas, e questões organizacionais e comunicação.

Confiar na soberania e no conhecimento das pessoas

A confiança entre os eleitos e os cidadãos é um sentimento muito raro na maioria das democracias representativas de hoje. O orçamento participativo, como visto anteriormente neste trabalho, nasceu da experiência de cidadãos que se sentiram enganados por gerações de políticos, tomando, assim, em suas próprias mãos a possibilidade de influenciar diretamente no uso de pelo menos uma pequena parte dos recursos públicos. Uma condição que dá o tom para o formato assumido pelo orçamento participativo é a confiança na soberania e no conhecimento das pessoas, a confiança na “sabedoria de muitos” (Roth, 2011). A profundidade da vontade política,

que pode ser definida como uma pré-condição para a participação democrática, depende do grau de confiança dos cidadãos.

O fato de pelo menos alguns espaços de participação no orçamento público do estado se manterem ao longo dos anos, tendo passado por três gestões com perspectivas políticas bastante distintas, é um sinal de que os governantes não podem descartar o conhecimento popular da realidade como apenas opinião pública de bom senso. São as pessoas que sabem melhor onde o sapato aperta, mas, como mostra o processo, há muitos sapatos que apertam, e a dor não necessariamente tem a mesma intensidade.

O orçamento participativo pode ser visto como um espaço de construção de confiança que, por sua vez, é condição básica de legitimidade em democracia. Vejamos como isso acontece: do lado do governo, o movimento pela construção de pontes se manifesta pela presença de funcionários que fazem parte do poder executivo. Eles podem não ser necessariamente os mais graduados, no entanto, estão lá como governo e devem prestar contas do que seu governo faz ou deixa de fazer. Há a expectativa de que as críticas e propostas de alguma forma ecoem em algum lugar onde as decisões são tomadas. Por ser um processo que se estende ao longo do ano, as pessoas sabem que haverá outras oportunidades para trazer os assuntos à tona. Nota-se que, ano a ano, há uma maior atenção ao retorno dos recursos que têm sido gastos em demandas de comunidades locais ou regiões.

Entretanto, a grande maioria das pessoas que não participa das reuniões e não vota nas prioridades e projetos, pode ter opiniões diferentes sobre a relação com os governantes. Isso pode ser exemplificado nas palavras de um cidadão que aponta o “descrédito” como a dificuldade de mobilizar a população. Esse descrédito tem como alvo principal o governo estadual, mas não só. Pode-se observar que, nos locais onde existe maior confiança da comunidade e do município, não só há mais participação em número de cidadãos, como também em qualidade de participação. Por exemplo, ao final de uma audiência regional para a seleção das dez prioridades, o líder de uma caravana de um município levantou-se para dizer que estava satisfeito ao notar que as prioridades acordadas em suas reuniões locais haviam sido indicadas. Isso significa que muita discussão foi feita antes de vir para a audiência oficial, mas também que as pessoas que vieram para a reunião regional foram incumbidas de representar suas comunidades.

A situação acima narrada aponta para um dos maiores desafios da democracia brasileira na atualidade. Por um lado, há pouca expectativa de

que os funcionários do Estado, em todos os níveis de governo, forneçam a estrutura para relações de confiança. Muitos dos espaços constitucionais de participação tornam-se instrumentalizados para interesses partidários ou pessoais pragmáticos. Por outro lado, as organizações locais não encontram canais adequados para concretizar as suas necessidades em termos de projetos viáveis, o que enfraquece a motivação para participar. O fato de nas reuniões de orçamento participativo haver tantos órgãos públicos é um sintoma de que ainda há um longo caminho a percorrer para que haja uma relação de confiança em uma escala social mais ampla.

Questões organizacionais e comunicação

Não são de menor importância as questões organizacionais que dizem respeito tanto à participação como princípio como às estratégias de participação. Em um estado com grande diversidade em termos de densidade populacional, deve-se considerar, antes de tudo, a dificuldade de organizar a participação em regiões menos populosas, onde as pessoas precisam percorrer grandes distâncias. Esse pode ser, por exemplo, um dos motivos de haver um envolvimento relativamente alto de órgãos públicos que contam com transporte fornecido por suas secretarias ou pelo município.

Outro fator organizacional no Sisparci, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento desempenham um papel importante e são presididos, muitas vezes, por reitores ou representantes universitários, e a maioria das reuniões ocorre em ambientes universitários. Isso pode explicar a proporção relativamente alta de cidadãos com grau acadêmico participando das reuniões, geralmente muito superior à média da população local.

Um elemento-chave para o funcionamento do orçamento participativo é a comunicação em todos os níveis e em todas as dimensões. Nossas observações nos permitem argumentar que a comunicação ainda é um ponto fraco em todo o processo. As assembleias começam com as informações do processo e com alguns dados sobre projetos aprovados e implantados, sem espaço para reações do público. Os ouvintes esperam sua vez de falar e, quando ela chega, apresentam suas demandas em alguns minutos, às vezes inteligentemente integradas em uma rede de argumentos. Mas essa dinâmica não parece ser suficiente para entender que há, nesses espaços, um processo significativo de comunicação. Uma democracia participativa depende de uma esfera pública forte (Habermas, 1995) e o orçamento participativo pode ser uma parte importante dessa esfera pública (Fischer; Moll, 2000;

Pålshaugen, 2002). As primeiras experiências, de fato, foram muito mais próximas de um processo de comunicação aberto e integrador. Ao estruturar rigidamente as reuniões, o sistema participativo pode se tornar tecnicamente mais eficiente, mas deixa de dar uma contribuição importante para a democracia.

Um grande problema de comunicação começa com o convite para as reuniões. No trecho abaixo, uma professora confronta de forma incisiva os governantes e autoridades por não conhecerem a realidade local, ou não a levarem em consideração na hora de organizar o encontro:

Gente (!), só para confirmar o que o Diego disse aqui: o motivo da distância do que acontece na nossa cidade. Primeiro: é mal divulgado, nem todo mundo tem acesso ao jornal na escola, na escola faz três meses que a gente não vê. Segundo; a maioria dos que estão aqui levanta cedo, para ir pegar um ônibus para Porto Alegre, Esteio . Vão trabalhar em outros lugares porque aqui não tem trabalho para eles. Então eles saem da cidade-dormitório e depois vêm para a escola, vão para casa, deitam e dormem (I., Nova Santa Rita).

O estudo revelou a dificuldade de se comunicar por meio dos clássicos meios de comunicação de massa, como rádio, jornal ou carro de som. Ou o jornal não chega, ou as pessoas estão nas fábricas, lojas ou escolas, e a mensagem não chega. Ao mesmo tempo, vê-se o importante papel do convite pessoal. O projeto de pesquisa ratifica o que José Luis Rebellato (2011, p. 98) constatou no Uruguai: “a questão de como *chegar ao vizinho não organizado* torna-se de extrema relevância e pode ser uma chave essencial para o desenvolvimento de uma democracia radical”. Resta saber qual o papel que os meios digitais estão a desempenhar nestes convites pessoais (Malone, 2012).

Os coordenadores regionais de participação têm o importante papel de fazer o processo funcionar no nível regional e municipal. Como define um desses coordenadores:

essa figura do coordenador regional foi criada justamente para que ele pudesse interagir com os municípios, para que ele pudesse fazer essa aproximação entre o governo do estado [e o povo], discutir os problemas, discutir as reivindicações e até discutir aqui as reivindicações do partido, e estar com vocês [o povo] em todas as assembleias municipais” (Nova Santa Rita).

Este coordenador tem consciência de seu papel de mediador entre o governo estadual e as comunidades locais, entre os diversos órgãos que institucionalmente fazem parte do processo (COREDEs e COMUDEs), e en-

tre as organizações e instituições locais e regionais (escolas, movimentos sociais, ONGs, etc.). As palavras de um participante de outra região confirmam esse papel estratégico do coordenador:

Essa pessoa que atua como coordenadora da participação popular e cidadã tem que ter uma inserção em todos os municípios onde tem que dialogar com os mais diversos agentes políticos, tanto do governo quanto da comunidade civil; tem que conhecer essas pessoas, tem que ouvi-las, tem que ter sensibilidade para entender o que essas pessoas demandam e o que elas esperam; e esse papel, creio eu, tem sido feito com muita competência pelo nosso coordenador regional (Santo Ângelo).

Observações finais

O estudo trouxe à tona alguns desafios que surgem quando uma experiência local de participação é aplicada em larga escala geográfica. Se a expansão pode representar uma esperança para o avanço da democracia, a experiência gaúcha, além de novas potencialidades, mostra também adaptações que se fazem necessárias e dificuldades que precisam ser superadas.

Entre as potencialidades de superação de deficiências históricas e atuais, identificamos:

a) O orçamento participativo aponta para a visão de que o desenvolvimento não depende de um “líder” ou partido “forte”. Dentro da sociedade brasileira, existem formas de organização que podem ser mobilizadas para o desenvolvimento de projetos regionais. No entanto, a mobilização não deve referir-se apenas à adesão a projetos previamente definidos, mas abranger a relação de confiança na identificação de prioridades e na criação de estratégias para a sua concretização.

b) No orçamento participativo, existe a possibilidade de criar uma confluência produtiva dos movimentos sociais e populares com as organizações sociais e estatais. É um espaço para novas forças institucionalizantes apresentarem seus argumentos para a expansão e democratização das instituições existentes, bem como para as instituições fazerem adaptações ou promoverem mudanças.

c) O orçamento participativo permite a expressão individual ou de pequenos grupos (minorias) em um espaço público. Como vimos neste estudo, o orçamento participativo tem o potencial de ser um instrumento de produção de ruptura com a histórica “cultura do silêncio” da sociedade brasileira. No entanto, ao perder a dimensão da participação como princí-

pio, esse importante aspecto tende a ser ofuscado pelas agendas estratégicas supostamente mais urgentes e não necessariamente explícitas.

Quais são as deficiências, especialmente quando o orçamento participativo pode ser considerado como um teste para a implementação de um sistema em nível estadual ou, conforme planejado, em nível nacional? Destacamos apenas algumas delas identificadas em nosso estudo:

a) O desenvolvimento de canais de comunicação abertos e eficientes. Em todos os contextos abrangidos pelo nosso estudo, a comunicação parece ser um obstáculo básico para o sucesso do orçamento participativo. Não é apenas a comunicação dos órgãos ou funcionários governamentais com os cidadãos por meio da distribuição de mais fôlderes, mais tempo de mídia ou mais informações na internet, como às vezes entendem os promotores. Isso é obviamente importante, mas a comunicação exigida pelos cidadãos implica uma escuta mútua ativa. Esse é um objetivo muito difícil de atingir, dada a diversidade dos jogadores que participam do jogo apresentando suas respectivas agendas.

b) Encarar o orçamento participativo, assim como outras iniciativas de participação, como um projeto de longo prazo e com forte potencial pedagógico. Em uma sociedade democrática, há sempre a possibilidade de descontinuidade de projetos e políticas em função de eleições periódicas. Isso, no entanto, não deve ser visto como argumento para não apostar na introdução de processos com consequências pedagógicas de longo prazo, criando políticas de alto nível e um contrato social onde diferenças e igualdades sejam bem equilibradas (Streck, 2010).

c) Não perder de vista a participação como princípio, que permite desenvolver diferentes modelos e estratégias de participação. Estas devem ser vistas como consequência e não como ponto de partida. Estudos comparativos sobre orçamento participativo e outras formas de participação cidadã serão de grande importância para o desenvolvimento de novos modelos, de acordo com as culturas particulares de participação e ancorados em princípios amplos de participação democrática.

Para nós, pesquisadores, como já apontado nas notas metodológicas, o tema traz desafios, e produz aprendizados que merecerão um olhar mais atento em outro momento. Além dos mais evidentes como os recursos financeiros necessários, as condições de mobilidade em um grande espaço geográfico e a dificuldade de conciliação de horários entre os diversos atores, há o contexto social, político e cultural altamente diferenciado que

emerge de um olhar mais atento sobre o mapa que começa a ser desenhado. Esses desafios nos levam a reafirmar a importância de estudos em maior escala na tradição da pesquisa-ação (Fricke, 2011; Gustavsen, 1994; Fals Borda, 1979), e nosso interesse em potencializar a relevância social, política e pedagógica de nossa presença empática ativa no processo.

Referências

- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a mudança da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n.1, p. 43-64, 2008.
- BRUM, A.; MARQUES, M. *Uma comunidade em busca de seu caminho*. Ijuí: Unijuí, 2002.
- CHARÃO, I. Despertar cidadãos: diálogo com Íria Charão. In: STRECK, D. R.; SOBOTKA, E.; EGGERT, Edla. *Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público*. Pelotas: Seiva, 2005. p. 183-208.
- FALS BORDA, O. *História dupla da costa*. Bogotá: Valencia Editores, 1979.
- FALS BORDA, O. La investigación-acción participativa: política y epistemología. In: *Antología: Orlando Fals Borda*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 205-225.
- FALS BORDA, O. Action research in the convergence of disciplines. *International Journal of Action Research*, v. 9, n. 2, p. 155-167, 2013.
- FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FISCHER, N. B.; MOLL, J. *Por uma nova esfera pública: o orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- FREIRE, P. *A importância do ato de ler: em três artigos que se completam*. São Paulo: Cortez, 1982.
- FRICKE, W. Socio-political Perspectives on Action Research. Traditions in Western Europe – Especially in Germany and Scandinavia. *International Journal of Action Research*, v. 7, n. 3, p. 248-261, 2011.
- FRICKE, W. A realistic view of the participatory utopia. Reflections on participation. *International Journal of Action Research*, v. 9, n. 2, p. 168-191, 2013.
- GUIMARÃES, J. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, L. *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, 2004. p. 197-211.

GUSTAVSEN, B. *Dialog und Entwicklung: Kommunikationstheorie, Aktionsforschung und Strukturreformen in der Arbeitswelt*. Berlin: Sigma, 1994.

HABERMAS, J. Three normative models of democracy. In: BENHABIB, S. *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 21-30.

HERBERT, S. *Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para emergência e formação de lideranças*. Porto Alegre: Redes, 2008.

HORN, C. *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

KRISTIANSEN, M.; BLOCH-POULSEN, J. Employee Driven Innovation in Team (ed.). innovative potential, dialogue, and dissensus. *International Journal of Action Research*, v. 6, n. 2-3, p. 155-195, 2010.

MALONE, M. Tweeting history: an inquiry into aspects of social media in the Egyptian Revolution. In: HALL, B. L.; CROWTHER, J.; SCANDRETT, E. *Learning and education for a better world: the role of social movements*. Roterdã: Sentido, 2012. p. 169-182.

MOLL, J.; FISCHER, N. Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis instruções educativas na extensão da esfera pública. In: GENRO, T. et al. *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 143-168.

PÅLSHAUGEN, Ø. Discourse-democracy at work – On public spheres in private enterprises. Concepts and Transformation. *International Journal of Action Research*, v. 7, n. 2, p. 141-192, 2002.

REBELLATO, J. *Intellectual Radical*. Montevideu: Extensión-Eppal-Nordan, s/a .

ROTH, R. *Bürgermacht: Eine Streitschrift für mehr Partizipation*. Hamburgo: Körber-Stiftung, 2011.

SOBOTTKA, E. A. Movimentos sociais: a busca da extensão do espaço político. In: FLICKINGER, Hans-Georg. *Entre caridade, solidariedade e cidadania*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2000. p. 80-97.

SOBOTTKA, E. A Partizipativer Haushalt im Porto Alegre: Soziale Bürgerrechte und Legitimität der Regierung . In: EIDAM, H.; SOUZA, D. *Metaphysik und Hermeneutik*. Festschrift für Hans-Georg Flickinger. Kassel: Kassel University Press, 2004. p. 292-309.

SOBOTTKA, E.; SAAVEDRA, G.; ROSA, V. da. Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In: STRECK, D.; EGGERT, E.; SOBOTTKA, E. *Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante e orçamento*. Pelotas: Seiva, 2005. p. 55-84.

SOUZA, B. *Todo poder emana do povo*. Pelotas: Educat, 2002.

STRECK, D. *A new social contract in a Latin American education context*. Nova York: Palgrave McMillan, 2010.

STRECK, D. Partizipative (Aktions-)Forschung und disziplinäre Konvergenzen – Überlegungen basierend auf einer Studie über einen Bürgerbeteiligungshaushalt im Süden Brasiliens. *Soziale Passagen*, v. 5, n. 2, p. 211-227, 2013a.

STRECK, D. Pesquisa (ação) participante e convergências disciplinares: Reflexões a partir do estudo do orçamento participativo no sul do Brasil. *Civitas*, v. 13, n. 3, p. 477-495, 2013b.

STRECK, D. Participation in social research: “Quijotism” or construction of a world view? *International Journal of Action Research*, v. 9, n. 2, p. 192-208, 2013c.

STRECK, D.; EGGERT, E.; SOBOTTKA, E. *Dizer a sua palavra: Educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público*. Pelotas: Seiva, 2005.

WEYH, C. *Educar pela participação: Uma leitura político-pedagógica do Orçamento Participativo Estadual no município de Salvador das Missões/RS*. Santo Ângelo: Furi, 2011.

ZEMELMAN, Hugo. *El conocimiento como desafio posible*. México, DF: Instituto Pensamiento y Cultura em América Latina, 2006.

Tradução: Carolina Schenatto da Rosa

“Perdi ilusões, mas não a esperança”: entrevista com Olívio Dutra¹

Marek Hrubec²

Emil A. Sobottka³

Marek Hrubec: Muito obrigado por nos receber aqui.

Olívio Dutra: Vocês são bem-vindos.

MH: Nós estamos felizes por poder fazer essa entrevista. Gostaria de lhe perguntar sobre sua experiência como prefeito de Porto Alegre e como era a atmosfera na esfera pública naquela época, após o colapso da ditadura militar. Como sua experiência estava conectada com movimentos civis e sociais, uma vez que havia partes da sociedade que iniciaram diversas atividades no final dos anos 1980, quando o senhor se tornou prefeito?

OD: Bom, a minha experiência na prefeitura de Porto Alegre, primeiro que não é uma experiência pessoal, é uma experiência coletiva, porque eu venho de movimentos sociais e, em especial, do movimento sindical. E essa experiência está ligada com a experiência da década anterior, porque eu fui prefeito de Porto Alegre de 1989 a 1992. E eu cheguei em Porto Alegre, vindo do interior, em 1970. Portanto, na década de 1970 que militei intensamente na minha categoria bancária, como militante de base no sindicato e depois assumi a direção do sindicato, em 1975. Foi quando

¹ Entrevista realizada na sede estadual do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre no dia 13 de outubro de 2016. Agradecemos a Daniely Votto pelo apoio para viabilizá-la. Transcrição da entrevista: Juliana de Oliveira Trindade.

² Marek Hrubec é pesquisador sênior do Centre of Global Studies no Institute of Philosophy at the Czech Academy of Sciences e professor na Charles University em Praga, República Tcheca. Tem estudado e participado da implementação de Orçamentos Participativos no Leste Europeu. É autor e/ou organizador de mais 25 livros sobre temas emergentes relacionados a conflitos globais e interações locais. Foi reitor-fundador da East Africa Star University em Bujumbura, Burundi, e, atualmente, é co-editor da Human Affairs.

³ Emil A. Sobottka é pesquisador do CNPq e professor na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) em Porto Alegre. Tem pesquisado sobre movimentos sociais, participação política, direitos de cidadania e Orçamento Participativo. Foi idealizador e editor de *Civitas: Revista de Ciências Sociais*.

conheci pessoalmente o Lula. Porque ele, no movimento sindical, era dirigente sindical dos metalúrgicos em São Bernardo do Campo e nós aqui, como dirigente sindical dos bancários, também trabalhando uma intersindical, tentando escapar da ditadura que impedia que as categorias, que diferentes categorias de trabalhadores se relacionassem entre si. Então, nós enfrentamos isso e criávamos situações para trocar experiências entre as categorias de diferentes sindicatos.

MH: Durante o período de repressão, isso provavelmente não era fácil de ser um organizador em sindicatos no Brasil. Eu li que o senhor foi, inclusive, preso depois de um protesto grevista.

OD: Claro, não era nada fácil. Mas, enfim, também já havia, no final da década de 70, pressão popular de baixo para cima sobre a ditadura. Mas a ditadura estava com a plenitude da sua força nessa época. A política econômica da ditadura definia percentuais de reajuste do salário de todas as categorias de uma vez só, de cima para baixo. E nós sempre sustentamos o movimento sindical nacional com uma entidade chamada Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Essa nossa entidade desmontou, digamos, do ponto de vista técnico, econômico, enfim, a proposta daquele ano de 1978 de reajuste da ditadura para o salário de todo mundo. No início, Delfim Neto era o Ministro da Fazenda. Então, com esse trabalho no Dieese nós também tivemos argumento técnico, econômico para contestar a proposta do governo e fomos para a luta.

MH: No sindicato bancário?

ES: Não, no geral de modo articulado, intersindical.

OD: Sim, no geral, todas as categorias de trabalhadores do país.

MH: Foi aí que vocês organizaram aquela greve?

OD: Aí sim organizamos greves. O ABC já tinha realizado greves. Havia perseguição, punição, intervenção em sindicato de toda ordem, mas nós tínhamos já optado pelo sindicalismo de base. Então, não é a cúpula sindical, mas criar uma força de baixo para cima no sindicato com o trabalho paciente, permanente, por local de trabalho, de informar, de propor, de unir. E quando chegou a proximidade da nossa data base, no caso daqui de Porto Alegre, havia um índice de sindicalização que era de 80% da categoria sindicalizada. Portanto, nós fazíamos reuniões fora do sindicato, nos bairros, nas igrejas, nas associações de moradores. Então, isso foi criando consciência política.

ES: Isso foi em 1978...

OD: Sim, isto foi em 1978. Então, houve uma intervenção. Já tinha havido intervenções em outros sindicatos, especialmente no ABC, que era o ponto de maior concentração de trabalhadores do Brasil, particularmente do setor metal-mecânico. Isso era lá em São Paulo. Mas tinha outras regiões, como era o caso nosso aqui na região metropolitana de Porto Alegre, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife. Em todos esses espaços tinha enorme concentração de trabalhadores de diferentes categorias, mas a maior concentração de trabalhador metal-mecânico era ali no ABC [cidades de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul], porque a indústria automobilística mundial tinha se instalado recentemente lá. Evidente que ali era um foco importante da nossa luta e também da nossa resistência.

No nosso sindicato já tinha ocorrido uma intervenção militar depois de 1964. Aliás, já tinha havido duas intervenções no nosso sindicato depois de 1964. Quando cheguei em Porto Alegre em 1970 o sindicato tinha saído da segunda intervenção do regime militar. A terceira intervenção veio acontecer em 1978 por conta da greve que tinha enraizamento na base da categoria. E nessa ocasião é que eu fui preso, eu e outras lideranças. Eu fui quem fiquei mais tempo preso na Polícia Federal. Porque eles imaginavam que prendendo as lideranças, que era o meu caso, a greve iria terminar automaticamente. Mas não; nós tínhamos feito um trabalho de base, então a nossa prisão não significou o fim da greve; ela até se acentuou, se radicalizou mais.

MH: Você esperava que eles poderiam prender e torturar o senhor? Pergunto porque eu soube que a ex-presidente Dilma Rosseff e outras pessoas também haviam sido presas e torturadas durante a ditadura. Algumas pessoas foram torturadas, doutras desapareceram... Então, o que à época vocês pensavam a respeito?

OD: Nessa época a Dilma já tinha saído da cadeia. É verdade, tinha sim esse medo, porque havia esse risco. E na Polícia Federal tinha um espaço do qual nós não sabíamos o que tinha ali. Às vezes, a gente ouvia barulho de ferro batendo e tal, correntes correndo e tal. Não sofremos tortura física, não. Mas sim intimidação, evidente. Podiam retirar... Bueno, então a greve tinha capacidade de sustentação própria, não dependia da cúpula, e nós tínhamos trabalhado isso exatamente porque prevíamos que pudesse

acontecer intervenção, uma vez que o sindicato já havia passado por duas intervenções.

MH: Isso foi em 1978. Naquela época, o senhor também estava envolvido ativamente na criação do PT, não é mesmo? E nos anos 1980 [1980-1986] o senhor se tornou presidente regional do PT, após ser solto da prisão...

OD: Sim, sim. Antes da prisão, nós já vínhamos discutindo a ideia de um partido político da classe trabalhadora, e eu que já participava de uma comissão pró-PT desde 1978. Pró-PT em nível nacional. Nós sempre tínhamos essa discussão. E, bom, a intervenção com a minha prisão – ou a minha cassação, pois me cassaram os direitos sindicais; eu não podia mais participar, não podia mais ser dirigente sindical nem participar das atividades do sindicato. Nós fizemos uma espécie de um quartel general nosso nesse período no Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário, que era um sindicato do *campo* também, de resistência à ditadura, aqui no centro [de Porto Alegre]. O Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias do Vestuário nos acolheu e nós nos reuníamos lá para lutar pela reconquista do sindicato e para ter as relações com a categoria, para fazer as reuniões. O sindicato ficou nas mãos de interventores. Não pedimos anistia para a ditadura⁴ e nós, mais tarde – durou um ano e pouco ou mais a intervenção –, e nós fizemos eleição para reconquistar o sindicato.

Então, isso já entrou na década de 1980. A luta era contra a ditadura, pela liberdade dos presos políticos, pela volta dos exilados, contra a inter-

⁴ Informação: A Lei da Anistia (Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979), originada de mobilização da sociedade civil, anistiou as vítimas e também os agentes da ditadura indistintamente. A regulamentação (Decreto 84.143, de 31 de outubro de 1979) previa que a anistia, para ter efeitos práticos, deveria ser solicitada. Os militares líderes da ditadura, incluindo os torturadores, nunca solicitaram esta anistia, mas não foram punidos. As instâncias jurídicas brasileiras consideram também os torturadores como anistiados, conforme ADPF 153, de 2010. O Conselho Federal da OAB recorreu em 2011 dessa decisão e a Procuradoria-Geral da República cobrou providências em 2019, mas até 2022 o STF não havia julgado o recurso. A Corte Interamericana dos Direitos Humanos condenou o Brasil em 15 de março de 2018 por não investigar a tortura (Caso Herzog e outros vs. Brasil). Na sociedade civil brasileira, ainda há movimentos buscando a investigação da tortura e a condenação dos torturadores, mas é pouco provável que tenham sucesso no campo jurídico. Em 1995, foi criada a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, que atuou até 2022 na localização e no reconhecimento de vítimas da ditadura militar. Olívio Dutra diz, na entrevista, que não pediu a anistia. A consequência é que não recebeu indenização; mas pode atuar, depois de 1979, no sindicato e na política partidária sem maiores dificuldades.

venção nos sindicatos, claro, e por uma constituinte livre, soberana e exclusiva. Então esses quatro grandes temas eram constantes na década de 1970, junto com as lutas econômicas das categorias. Aí vieram as “Diretas Já”

ES: Em 1985, um movimento em favor da eleição direta para Presidente da República.

OD: Sim, a luta pela Constituinte foi um enorme movimento de massa no Brasil, ocupou as ruas. A mídia não deu importância nenhuma para os primeiros passos desse movimento. A Rede Globo boicotou, mas o movimento foi ganhando proporção e foi para a rua; sem demora, a Globo tinha de divulgar. E, é claro, as lideranças dos partidos tradicionais também tentaram comandar o processo, mas já tinha lideranças novas vindo dos movimentos e o Lula era uma delas. Mas ocorre que o pedido de eleições Diretas Já foi para o Congresso, um Congresso não renovado. E aquele Congresso montou uma eleição indireta. Ao invés de ser direta, passou a ser um Congresso para eleição indireta do Presidente da República. Claro, tirou dos militares essa coisa de eles se sucederem entre eles, e o candidato civil era o Tancredo Neves, um político de centro, conservador, mas liberal. Não liberal sob o prisma de vista econômico, mas liberal apoiador da democracia e tal. Para aquelas circunstâncias, Tancredo Neves era melhor que José Sarney, pois Sarney era homem do regime anterior, apoiador do regime, o senador Sarney que era visto no Congresso. Então, houve aí um arranjo por cima, um arranjo por cima, porque a ditadura queria preservar... ela queria um processo lento e gradual. Lento, gradual, digamos, controlado por eles, para a abertura. Então, eles se arranjaram entre eles, com uma eleição indireta. Os candidatos eram Tancredo Neves e Paulo Maluf. Vice do Tancredo era José Sarney. Tancredo ganhou a eleição, mas logo adoeceu. Ele não chegou a assumir o cargo; faleceu antes de assumir. Aí assumiu o Sarney [Presidente do Brasil entre 1985 e 1990].

MH: O senhor poderia falar um pouco mais sobre o PT à época e seu novo papel nos anos 1980, e como o senhor se tornou prefeito em 1989?

OD: Sim, sim, mas eu estou ainda no início da década de 1980. Eu estou na campanha das Diretas Já. Depois das Diretas vem a campanha da Constituinte. Perdemos a eleição direta, foi um colégio eleitoral [que elegeu o Presidente da República]. A primeira eleição para acabar com a ditadura foi, na realidade, um colégio eleitoral e um acordo por cima. E o primeiro presidente civil depois dos militares foi eleito indiretamente e houve

esse episódio, de o Tancredo ficar doente, adoecer e tal. Aí, então, ficou a bandeira da Constituinte livre, exclusiva, soberana. E esse movimento também foi para o mesmo Congresso que tinha derrubado as diretas. Esse Congresso reduziu a proposta de Constituinte exclusiva, livre e soberana em um Congresso Constituinte. Então, não se renovou o Congresso. A maioria dos senadores eram senadores que já estavam lá há anos.

MH: Nós podemos fazer outra entrevista sobre esses episódios e desenvolvimentos históricos no Brasil. Nós gostaríamos agora de escutar mais sobre sua experiência com o PT, sobre qual era o papel do PT nesses processos.

OD: Em 1980, o PT pode se constituir e formalizar a sua existência na estrutura legal. Com todos os esquemas que tinham armado para o PT não se viabilizar, o PT, pela base, conseguiu registrar-se no Tribunal Superior Eleitoral. A partir de 80, então, o PT tinha a sua direção, o Lula presidente, eu era o secretário-geral, o Jacó Bittar e tantos outros trabalhadores de diferentes categorias, enfim. O PT tinha uma posição contra o colégio eleitoral, por exemplo. O PT não aceitou ir para esse colégio eleitoral que elegeu Tancredo Neves. O PT orientou a sua bancada, e éramos poucos, eu nem estava lá; só entrei depois na Constituinte. O PT chegou a expulsar três parlamentares que tinham vindo de outros partidos para o PT e que aceitaram a ideia de ir para o colégio eleitoral. Nós já tínhamos uma pequena bancada, uma pequena bancada de parlamentares que vieram de outros partidos para o PT. Tinha discussões internas, e eles não tinham uma firmeza na proposta do PT. Nós éramos democratas, achávamos que a saída naquele momento não seria a eleição indireta. O PT firmou posição de que não participaria do colégio eleitoral; aqueles que discordaram o PT expulsou. Eu penso que naquela ocasião isso estava correto. O partido estava se formando e tinha uma visão clara sobre isso. Esta posição do PT evidentemente foi questionada, inclusive no campo dos liberais democráticos, mas o PT manteve essa posição; ele estava a campo lutando pela constituinte e por liberdade democrática. Nós tínhamos também discussões sobre a estrutura sindical, o PT tinha posições contra a estrutura sindical que vem desde a época do Getúlio Vargas, desde 1941. Trata-se de uma estrutura sindical que é corporativa; o sindicato é uma espécie de repartição pública do governo, não só da ditadura, mas desde antes já, e o PT tinha uma posição contra isso, contra o imposto sindical inclusive.

Então, isso tudo eram temas que o PT puxava no debate da constituinte e dessas mudanças de lei. Não era só sair da ditadura; tem de mudar coisas estruturantes. Claro, na reforma agrária, reforma tributária, reforma urbana, direitos civis... para tudo isso, elaboramos uma proposta de constituição. Reunimos estudiosos, juristas, pessoas do campo popular democrático, em especial da igreja progressista. Fizemos um esboço, uma proposta de Constituição que tinha princípio, meio e fim, feita por pessoas estudiosas, comprometidas com as lutas sociais, com os movimentos sociais, vindas de base das igrejas – não só da igreja católica, mas também da igreja de confissão luterana, de outras igrejas e de outros campos religiosos. E, quando eles derrubaram a ideia da constituinte livre e soberana e foi instalado o congresso constituinte, nós registramos o nosso projeto de constituição para ser debatido. Eles não deram importância nenhuma para aquele projeto. Não tinha ninguém, nenhum outro partido tinha e nem queria saber de ter projeto; o que eles queriam era mudar só no retalho.

A constituição de 1988 evidentemente que foi um enorme avanço. Depois de 22 anos de ditadura, uma constituição que definiu o papel do estado, os direitos civis, cidadania, a participação cidadã, o controle público sobre o estado, enfim, o estado laico. Mas o congresso constituinte tinha maioria conservadora, inclusive de direita. Então, foi sempre uma negociação muito apertada e as coisas saíam para serem regulamentadas depois. Tanto que até hoje tem coisas lá na própria Constituição que não foram regulamentadas – e outras foram regulamentadas para reduzir o impacto do texto original. Então é isso. Por isso, temos hoje um problema sério com a democracia. A democracia brasileira ainda precisa se consolidar, se qualificar, se aperfeiçoar.

A Constituição de 1988 foi um avanço, mas deixou muito ainda por ser definido, por ser regulamentado. As maiorias que vieram acontecendo no Congresso desde então foram de centro-direita e as regulamentações que ocorreram foram para reduzir o texto inicial na sua potencialidade, na sua radicalidade democrática. Tanto é assim que nunca se regulamentou o direito de greve; a reforma agrária é uma questão a ser solucionada no Judiciário. Não tem reforma urbana, reforma tributária. Isso tudo está favorável no texto da Constituição, a ser regulamentado por lei. E essa regulamentação não ocorre porque na sociedade os grupos de interesse conservadores de direita têm um controle significativo e têm instrumentos para exercer esse controle. Esses grupos são: o grande empresariado, a mídia, que

também está sob controle de dez grandes famílias. Então, o estado brasileiro continua sendo uma cidadela dos grandes grupos de interesse, das suas forças e de seus esquemas de poder.

MH: Quais os direitos que o senhor tem especificamente em mente?

OD: O direito de greve; não temos uma lei específica sobre ele. O acesso democrático à terra para produzir os alimentos é bem importante. Os impostos; a estrutura tributária que é regressiva, na qual quem tem mais paga menos e quem tem menos paga mais.

Nesse processo de constituinte, eu fui eleito Deputado Constituinte, na eleição de 1986. Em 1984 e 1985 ocorreu a campanha eleitoral. Mesmo discordando do congresso constituinte,⁵ o PT se apresentou à disputa. Nós decidimos: “Vamos lá”. Aqui no Rio Grande do Sul, o Paulo Paim – que era dirigente sindical dos metalúrgicos e hoje é senador em terceiro mandato – e eu fomos eleitos. Eu fui o mais votado e o Paim o segundo. Então, o PT do Rio Grande do Sul elegeu dois constituintes: Paim e eu. No país o PT elegeu dezesseis constituintes, se me lembro bem. Era uma pequena bancada, mas aguerrida. Também o Lula foi eleito constituinte. A esquerda, o campo popular democrático; lá formávamos uma bancada de mais ou menos 150 parlamentares, homens e mulheres, em um Congresso de 559 parlamentares. Então, o campo popular democrático no congresso constituinte era minoritário.

Entre os temas discutidos lá, que têm a ver depois com a prefeitura, um era o tema da municipalidade: o município, o espaço urbano e rural de um município... Porque um município não é só a cidade, a cidade é o espaço urbano do território. Era necessário trabalhar essa questão. Nós tínhamos já muita luta junto com os trabalhadores sem terra ou com pouca terra. Nós já trabalhávamos essa relação campo-cidade, do espaço urbano com o espaço rural. Então, na constituinte isso foi tema também. A questão do orçamento público: na constituinte, nós já defendíamos que tinha que discutir, aberta e democraticamente, o orçamento público municipal, estadual, federal.

MH: A experiência com Orçamento Participativo então foi consequência, já inserida quando se redigiu a nova Constituição...

⁵ A discordância era em relação a um congresso constituinte; o PT defendeu uma constituinte exclusiva e soberana.

OD: Nós já tínhamos uma discussão naquele então. Eu era militante sindical e comunitário aqui em Porto Alegre em plena ditadura. Era uma dificuldade conversar com as autoridades: prefeito, governador, secretários. Eles nos “baixavam o pau”, nos impediam, mas através do nosso materialzinho nós fazíamos a nossa divulgação das coisas que estavam acontecendo no bairro, no transporte coletivo, na moradia, no saneamento, e assim por diante. Mas, no evoluir das coisas e com a pressão nos movimentos, chegou uma ocasião em que, acho que no início da década de 1980, conseguimos uma reunião com uma autoridade aqui do município. O prefeito era nomeado, acho que era o João Dib. Fomos lá e nós apresentamos as coisas: transporte coletivo com carro desqualificado, ônibus velhos, em condições precárias. A autoridade chegou lá na mesa com o seu secretário, e nós ali. Em um determinado momento, a autoridade disse: “Olha, as reivindicações de vocês são justas, não tenho como dizer que não, mas quero dizer que o orçamento é um cobertor curto; se puxa para a cabeça, destapa os pés, se puxa para os pés, destapa a cabeça”. Mas aí nessa reunião uma companheira do sindicato do vestuário, uma companheira mulher que estava lá na reunião e ouviu aquele argumento, levantou a mão e disse: “O senhor me permite?”. A autoridade olhou surpreso para os presentes, e, depois que ele olhou, disse: “Ah, sim, sim.”. Aí ela levantou e, do seu jeito, disse: “O senhor falou no cobertor, mas eu trabalho numa indústria que faz cobertores”, e disse o endereço da indústria ali no bairro Navegantes, “e esse cobertor que o senhor fala nunca foi lá para nós, para nós vermos qual era o tecido melhor, a espessura, o comprimento... Talvez, se fosse para nós, influir na feitura desse cobertor, a coisa podia ser diferente. E talvez se nós também tivéssemos a oportunidade de influir, talvez seria diferente”. Então nós também ficamos ali... Aquela intervenção da companheira foi na couve [no ponto nevrálgico], não é?

E essa ideia ficou na nossa própria cabeça, das pessoas ali. Depois, na discussão lá na Constituinte, nós já tínhamos essa ideia: o orçamento precisa ter uma discussão – na receita e na despesa. Não é só discutir a despesa com os trabalhadores e a receita com os empresários. Tem de discutir juntos a receita e a despesa, abertamente. Então, encerrou-se o processo constituinte em dois anos – 1987 e 1988. Claro, o mandato duraria mais dois anos. Nós que tínhamos lutado por uma constituinte exclusiva e sobrenada, nós tínhamos a ideia de que, terminada a Constituição, os constituin-

tes voltariam para seus afazeres. Mas não foi feito assim no congresso constituinte. Ocorre que, no meu caso aqui, eu tive a sorte que teve a eleição. Terminada a Constituinte, promulgada a Constituição em 1988, teve eleição para prefeito. O partido decidiu e eu fui candidato. Em uma articulação do campo de esquerda. Era o PT, o PSB, que naquela época era de esquerda, o PCB. O PC do B não esteve na campanha, mas depois esteve conosco no governo. O PSDB estava surgindo e estava no campo da esquerda. O José Paulo Bisol esteve conosco; o Bisol era uma figura interessante. Caio Lustosa, na época da prefeitura, uma bela figura. Caio Lustosa, que estava naquela época no PSDB, compôs conosco no campo; era, digamos, de centro-esquerda. Um campo de centro-esquerda com contornos bem definidos. Não tinha uma borda rendada.

MH: O principal partido na época já era o PT, que venceu as eleições e por isso o senhor se tornou prefeito?

OD: Sim, sim, fomos eleitos. Eu fui eleito prefeito e quem foi eleito vice-prefeito foi Tarso Genro. Então, claro, era o primeiro prefeito eleito depois da promulgação da Constituição, na qual nós tínhamos defendido ideias de participação, de controle. Então, nós tínhamos o compromisso anterior já, porque vínhamos dos movimentos sociais populares, e tínhamos também um conteúdo do que nós defendemos; agora vamos para a prática. E ocorre que Porto Alegre sempre teve um razoável grau de organização comunitária, com associações de moradores. E tinha uma federação de associações de moradores, que era em nível estadual. Mas aqui tinha uma organização das associações de moradores de Porto Alegre (Uampa), com a qual nós tínhamos relações antigas. Essa organização não estava, digamos – eu uso essa palavra –, ela não estava espraiada no total da área urbana. Alguns bairros e regiões da cidade tinham uma experiência organizativa. E era um período, uma época inclusive em que estavam vindo muitas populações do interior se deslocando para a região metropolitana e chegando em Porto Alegre desenraizadas das suas origens, e também sem nenhuma experiência comunitária. E nós não queríamos impor, de cima para baixo, o processo do Orçamento Participativo. Tínhamos de instigar, promover a auto-organização. Então, o primeiro ano foi muito difícil, e tinha resistência dos vereadores. Em sua maioria, a composição da Câmara de Vereadores era do campo adversário.

MH: A ideia de orçamento participativo veio de discussões quando vocês criaram uma nova constituição e, então, as pessoas tentaram aplicar a ideia em várias partes, como em São Paulo, e então vocês tiveram sucesso aqui em Porto Alegre?

OD: Tinha um compromisso com a participação. Aí em São Paulo a Luiza Erundina, grande companheira, foi a primeira prefeita do PT de São Paulo, buscou realizar o Orçamento Participativo, com enormes dificuldades pelo tamanho da cidade, aquelas estruturas e tal, mas também tentou. Então, a implementação do Orçamento Participativo não foi algo de cima para baixo e nem milagroso. Não foi fácil, mas ele foi se enraizando. Primeiro por seis regiões onde havia um grau de organização maior, antigo, só seis regiões. Mas isso abrangia um terço do espaço urbano. Então, tinha de espriair, tinha de estender, tinha de chegar por tudo. Porque isso também provoca as organizações comunitárias que tinham direções de dez, quinze anos, que não mudavam. Também provocava a cidadania a democratizar sua própria entidade. E também a burocracia, os técnicos, profissionais, funcionários de carreira, não estavam acostumados a se colocar em uma assembleia para discutir com o pessoal das vilas, discutir a receita aqui, o tributo por lá e tal, a máquina da prefeitura. Então, havia até isso: teríamos de culturalmente ganhar essa área do funcionalismo público de carreira para se submeterem também.

MH: Qual era a ideia principal do orçamento participativo em seu ponto de vista? Vocês queriam fazer conselhos populares nos quais as pessoas poderiam discutir condições materiais por meio da participação democrática, ou o que estava por trás do conceito de Orçamento Participativo?

OD: A principal coisa era instigar a cidadania exercitada na sua plenitude, não só quando se vota para eleger o prefeito, o vereador. Tem que ser cidadão no cotidiano da vida, e se informar, se informar da estrutura, por exemplo, a receita. Paga-se impostos, taxas de serviços, mas tem empresas ou grupos empresariais que não pagam a mesma taxa, o mesmo imposto de outros grupos; tem grupos que têm benefícios tributários, tem outras áreas que o governo abdica de arrecadar, as chamadas renúncias fiscais. Quando é que isso se discutiu com a população? Nós tínhamos de buscar discutir isso.

MH: Portanto, não discutir apenas despesas, mas também receitas?

OD: Sim, exatamente, também as receitas. Porque na política tradicional se discute a receita só com os empresários que não querem pagar imposto. Aí a despesa vai ser discutida lá com a população e vai dizer que não tem recurso e não abre a caixa preta da política tributária. Então, tinha de abrir isso. Então tem de procurar fazer isso. O esforço foi grande. Eu acho que nós não conseguimos usar radicalidade suficiente, mas foi importante. Se semeou cidadania. Até hoje, depois que nós perdemos eleições aqui no município, perdemos eleições no estado, tem muitas pessoas, não necessariamente do PT, que têm na consciência: “Puxa vida, mas quando se vai discutir como se discutia essas coisas?”. Então, se semeou, se instigou as pessoas para questionarem: “Como nós pagamos impostos e tem gente e tem empresas que se instalam e não querem pagar ou pagam pouco, e o pequeno paga isso paga aquilo?”. Então, tem de discutir isso. Hoje, no meu entendimento, o Orçamento Participativo é um arremedo do que deveria ter sido e que não foi. Até o Banco Mundial já está oferecendo para as prefeituras: “Olha, se vocês estão aplicando o Orçamento Participativo, isso já é um item positivo para vocês acessarem tal projeto”. Mas, quando se vai ver qual é o Orçamento Participativo, ele é uma farsa.

MH: Eu ainda queria perguntar o seguinte: quando o senhor se tornou governador do Rio Grande do Sul em 1999, o senhor também implementou Orçamento Participativo em nível estadual. Qual foi a diferença de sua experiência com Orçamento Participativo em nível municipal e em nível estadual? O que foi diferente?

OD: Há uma enorme diferença, evidentemente. Porque em nível local a relação é direta entre o Poder Executivo, prefeito e sua equipe, e a Câmara de Vereadores, o Poder Legislativo. Nunca vendemos a ilusão para o cidadão de que o orçamento, a proposta orçamentária se decide na assembleia do conselho do Orçamento Participativo. Não, lá se decide a proposta a ser levada para o Poder Legislativo, que é o que vai transformar a proposta em lei. Mas se tu discutes antes direto com a comunidade, evidentemente, quando o Poder Legislativo recebe essa proposta, vai ter dificuldade de alterar no principal essa proposta. Então, as assembleias do Orçamento Participativo não transformam proposta em lei, mas elas garantem que aquela proposta tem substância, está, digamos, fecundada com a vontade da cidadania. E os cidadãos poderão, na fase seguinte, quando aquela

proposta vai para o Legislativo, acompanhar, debater, pressionar os parlamentares para que as mudanças não sejam para, digamos, piorar a proposta. Pode aperfeiçoá-la, mas não reduzir o que já está lá. Essa é a intenção. Essa é a ideia.

Tivemos na Prefeitura um exemplo concreto disso. A planta de valores do município, que é base para cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano, o IPTU, que é a principal receita própria do município. IPTU não precisa depender da reforma tributária federal ou estadual. O município pode aperfeiçoar essa receita e torná-la mais justa. Porque existem áreas onde tem quase tudo lá de serviços públicos: transporte, iluminação, praças, escola, posto de saúde e tal. E os terrenos ali são altamente valorizados e o IPTU daquela área é quase igual ao IPTU de uma outra área que não tem nem a metade daqueles benefícios. Então, é preciso mexer na planta de valores. Esse é um trabalho técnico; precisa ter os sociólogos, os engenheiros, pessoal da geografia, pessoal da estatística. É um trabalho técnico, mas é também essencialmente político. Essa área do município tem tais ou quais situações, diferente daquela outra dali. E a especulação imobiliária está de olho nisso para que essa planta não seja alterada no sentido de ferir os interesses deles, da especulação imobiliária. E não tem como, tem de mexer nisso. Claro, tem todas as situações: “Ah, viúva que só tem aquela casa, é uma boa casa, vai ter que pagar mais”. Precisa trabalhar também essas circunstâncias, saber trabalhar isso. Nós fizemos uma proposta. Demorou, mas construímos uma proposta com essa base técnica, científica, sociológica, estatística e se verificou que o Imposto Predial Territorial Urbano não estava sendo justo. Era necessário ajustar. Em algumas áreas tinha até de diminuir, nas outras áreas precisava aumentar. E levamos essa proposta à Câmara de Vereadores. A mídia caiu em cima de nós, desconstituindo essa proposta. Dizia-se que era o PT, a esquerda, os comunistas, querendo mais impostos, aquela coisa toda. E a comunidade esteve conosco nessa discussão através das Uniões do Orçamento Participativo. Foi lá para a Câmara. Estava tudo armado para não aprovar nada do que estava ali. Ai o povo amanhecia lá na Câmara de Vereadores. O povo se revezou, para não deixar eles derrubar tudo que estava ali.⁶ Avançou significativamente. Eviden-

⁶ Olívio se refere ao hábito político de alguns parlamentos, de estender sessões noite adentro quando há muita pressão popular, na tentativa de esvaziar pelo cansaço esse apoio e, então, aprovar medidas opostas às demandas ali representadas.

temente que não saiu tudo aquilo que nós gostaríamos que fosse para colocar as coisas no seu devido lugar de forma justa, mas se alterou para melhor uma estrutura injusta que havia. Então, a comunidade foi para a Câmara de Vereadores pedir que houvesse aumento daquele imposto.

MH: O senhor mencionou que lutavam por impostos. Eu gostaria de perguntar se essa luta por aumentar impostos, esse conflito com empresas e empreendedores, ela estava conectada com sua luta por cancelar contratos com montadoras de veículos, especificamente a General Motors e a Ford? Estava interconectado ou essa era uma batalha diferente?

OD: Isso [o conflito com General Motors e Ford] foi no estado. Então agora essa experiência no governo estadual. Chegando no governo estadual, são 496 municípios, a maioria deles com Prefeitos e Legislativos com projeto adversário. Mas, na nossa concepção, foram democraticamente eleitos e tinham de ser respeitados. No primeiro ano do governo estadual, um ex-governador, o Alceu Collares, que era do PDT, ingressou na justiça para impedir que o nosso governo implementasse o Orçamento Participativo com recursos públicos. Não tinha de investir nada de dinheiro público coisa nenhuma nisso porque já tinha os conselhos disso e daquilo. Foi ele quem tinha inventado esses conselhos.⁷ Então, no primeiro ano nós fomos impedidos de usar recursos por essa medida judiciária – que nós depois derrubamos um ano depois. Com essa medida judicial, o Executivo não podia destacar funcionário, nem usar veículos públicos ou telefone, nada. Aí houve uma área importante do movimento popular, comunitário, sindical que assumiu o papel de desencadear as reuniões do Orçamento Participativo nos municípios naquele ano. De novo, surgiu o problema também com os parlamentares. Primeiro, em Porto Alegre, foi com os Vereadores, agora foi com os Deputados Estaduais achando que, com essa discussão, o Executivo estava diminuindo o papel do legislador, no caso do Parlamentar. E nós insistindo que as assembleias do Orçamento Participativo eram abertas a todas as pessoas, em qualquer circunstância, independente se são empresários, se são trabalhadores, ou desempregados. Evidente que não era fácil reunir pessoas nas assembleias. Era preciso ter trabalho de estimular, fazer um debate cultural inclusive sobre o que é ser cidadão, o

⁷ Refere-se aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados como forma de descentralização administrativa durante a gestão de Alceu Collares como governador.

que é a participação, com que objetivo, quais são os temas, quais as coisas, o que tem a dizer comigo, com meu local e tal, essas coisas. Então, tínhamos de ir elaborando isso. Em parte isso foi feito na rede escolar pública, mas também nessas reuniões. E sempre a mídia em cima: porque estão doutrinando, porque estão fazendo isso ou aquilo. Criar, estimular a cidadania, o exercício da cidadania. As reuniões do Orçamento Participativo não eram as reuniões dos petistas, ou dos amigos do governo. Não, elas têm de ser reuniões da cidadania. Esse debate nunca cessou; sempre teve embates por conta disso. E nós afirmando o respeito ao Poder Legislativo, que é quem transforma a proposta em lei.

Aí tem a questão do governo que nós sucedemos. O governo anterior era um governo ligado com o projeto do estado mínimo, da privatização do estado, das empresas públicas. Evidente que o nosso projeto, debatido durante as eleições, era antagônico a isso. Então, chegamos e tivemos de enfrentar acordos que o governo anterior tinha feito com os grupos empresariais poderosos. É o caso da indústria automobilística que estava aqui se instalando. Nós tínhamos uma ideia: bom, o desenvolvimento do estado tem de se desconcentrar, de se descentralizar. Tem vocações no estado de diferentes regiões que precisam ser estimuladas. Essa região aqui que vem de Caxias, vem aqui, toda essa região metropolitana, concentra 70, 80% da produção industrial do estado e tem regiões no estado se esvaziando, inclusive com populações saindo para vir se instalar aqui em busca de alternativa. A nossa ideia de desenvolvimento era essa: desconcentrado, descentralizado e valorizando as vocações locais e regionais. Bateu em choque com o projeto que nós herdamos, evidente. É o caso da Ford e da General Motors. Nós fizemos um levantamento de todas as situações, recursos e tínhamos de enfrentar já: folha de pagamento do funcionalismo, investimentos repassados para a saúde e para outras áreas importantes para o desenvolvimento mais parelho de políticas sociais, públicas, enfim. Tudo isso estava secundarizado, não tinha recurso para isso. E tinha de repassar R\$ 400 milhões (aprox. US\$ 200 milhões) para a Ford já no segundo mês de governo. E para a General Motors também um valor significativo. Nós chamamos as empresas e dissemos: vamos renegociar. A mídia já caiu em cima: “Olha aí, esses caras já estão querendo romper contrato; isso vai criar um isolamento, isso vai espantar investimentos”. Todo um processo para desqualificar a nossa postura. Nós insistimos: não, vamos conversar. A General Motors conversou conosco. Sentou, fizemos várias rodadas de negociação e redu-

zimos em mais de cem milhões de reais o pagamento e asseguramos a permanência da General Motors aqui em Gravataí. A Ford não sentava conosco. Ela conversava com a bancada de oposição da Assembleia, majoritária contra nós, e com a equipe do governo anterior, e nas relações diretas com o governo federal, o presidente Fernando Henrique Cardoso. E nós insistimos que não iríamos repassar esse valor; a Ford não precisa disso. Quem precisa desse dinheiro são políticas sociais aqui, o próprio funcionalismo precisava receber. Estava recebendo atrasado e tem de passar a receber em dia. E pegamos o contrato para conferir como ela estava cumprindo o contrato. Porque ela já tinha recebido dinheiro do governo anterior, e como estava? Ela tinha de prestar contas. E, na hora de prestar contas, estavam lá coisas que não dava para aceitar. Havia negócios pessoais dos executivos, gastando em boate, gastando não sei onde. Faltavam justificativas do gasto do dinheiro. Bom, primeiro que o governo não tem esse dinheiro, e outro que não pode aceitar essa prestação de contas. Não tem nenhum fundamento, não se justifica. Bueno, e é isso. Com isso, eles foram ajeitando uma forma de ir para a Bahia, com estímulos mais altos ainda do que estes desafortados que eles tinham aqui. O Fernando Henrique, inclusive, rompeu um contrato do Mercosul para a instalação da indústria automobilística naquela região. Esse contrato previa que não podia mais haver subsídio para o Nordeste. O Fernando Henrique passou por cima do que tinha acordado no Mercosul e colocou a Ford lá onde está. Eu sempre digo: quem perdeu foi a Ford, que perde o Rio Grande. Nós não perdemos nada.⁸

MH: Quais eram os lugares onde originalmente essas fábricas seriam instaladas? Aqui em Porto Alegre?

OD: Não, aqui na cidade de Guaíba, do outro lado do lago Guaíba. E a General Motors se instalou em Gravataí, na região metropolitana.

MH: A General Motors já está instalada aqui?

OD: Sim, a General Motors ficou, mas reduzimos em mais de R\$ 100 milhões o custo da permanência dela aqui. Aí entramos na justiça, e a Ford foi condenada. Ela está condenada a pagar para o estado do Rio Grande do

⁸ Em janeiro de 2021, a Ford anunciou o fechamento de sua fábrica na Bahia, deixando mais de 12 mil trabalhadores diretos sem emprego. Notícias à época indicavam que, com o fechamento, ela teria de dar baixa contábil de US\$ 1,6 bilhão em créditos tributários, maior do que o investimento feito, da ordem de US\$ 1,2 bilhão, amplamente subsidiado.

Sul quase R\$ 1 bilhão. A Ford está condenada. Ela está recorrendo, até hoje está fazendo recursos judiciais de tudo que é ordem.⁹ Mas foi ela que rompeu o contrato. É claro que esse episódio até hoje é explorado pela direita, pela imprensa, pela mídia: “Mandou a Ford embora”. E o correto é que o Rio Grande se desenvolveu de forma mais desconcentrada, descentralizada, gerou muito mais emprego, acima do crescimento da empregabilidade nacional, no nosso período. E também o PIB do Rio Grande do Sul cresceu acima da média nacional nos quatro anos do nosso governo. E nós mexemos e passamos a ser, no período do nosso governo, o segundo maior exportador do país. Até passamos um pouquinho de Minas. A exportação predominante de Minas é minério, e naquele período eles tiveram problema lá. O maior exportador é São Paulo. Então, o Rio Grande do Sul não perdeu, a Ford é que perdeu o Rio Grande. Nós desenvolvemos uma política de descentralização, de estímulo à micro, pequena e média empresa e à agricultura de economia familiar.

MH: O senhor poderia dizer como usou essas experiências de nível municipal e estadual em nível federal quando o senhor foi Ministro das Cidades, porque eu sei que o senhor sabia como gerir cidades – em Porto Alegre e em outras cidades do Rio Grande do Sul. Então imagino que o senhor usou a experiência de Orçamento Participativo e outras experiências. Claro que se a gente está no nível federal é mais complexo, tem outra escala no Brasil.

OD: Sim, imagina: se em nível do estado federado que é o Rio Grande do Sul o problema foi grande, maior do que o problema no nível local, imagina em nível federal.

MH: O presidente Lula convidou-o para ser ministro, correto?

OD: Sim, me convidou para ser o ministro das cidades, o ministro que inaugurou o Ministério das Cidades.

MH: Qual foi a proposta, por que criar o Ministério das Cidades?

OD: Não, não fui eu que criei. Fomos nós: o PT, os movimentos sociais do país que, uma vez que ganhamos a Presidência da República,

⁹ No dia 24 de novembro de 2016, a Ford depositou R\$ 217,9 milhões, encerrando a disputa judicial mediante um acordo com o governo do estado. O estado renunciou a juros e correção. Os recursos repassados à Ford naquela época eram emprestados no mercado financeiro, e o estado do Rio Grande do Sul deverá devolver R\$ 2.479,1 milhões pelo empréstimo.

precisava ter um instrumento para definir a política para o espaço urbano brasileiro, de 5.546 municípios. Era preciso ter um propósito, um planejamento, com relação, com diálogo, com estudos. O Estatuto das Cidades já era lei desde 2001. Nós já tínhamos... o movimento social já tinha ganho isso, e era preciso transformar, trazer para a realidade das políticas públicas. O orçamento da União nunca pôde ser discutido abertamente com todos os movimentos sociais populares. Evidente que não pode imaginar um Maracanã lotado para discutir o orçamento da União; nem que tivesse lotado não teria... Procurou-se trabalhar com as entidades do movimento social popular, inclusive empresarial, de âmbito nacional e as suas relações com as entidades nos estados, nas regiões, e criar assembleias com esse público para discutir a proposta do orçamento da União. Isso se fez com atraso já de um ano. No primeiro ano não se pôde fazer, no segundo ano se fez e depois no terceiro ano não se fez. Então, nós não fomos adiante em buscar formas de fazer uma discussão do orçamento da União, na receita e na despesa, de forma aberta, não do gabinete, mas indo nas regiões, ir nas comunidades, instigar as entidades de expressão regional, estadual, nacional para protagonizar isso. Nós não investimos o suficiente nisso. A conjuntura política também foi se alterando, foi daqui, dali... A burocratização também nossa, e a imensidão desse país. É preciso ter um tempo bem maior do que o tempo de um mandato. É preciso ter um tempo bem maior do que um mandato, ou dois, ou três mandatos. Tem de ser uma política pública e não de um governo, muito menos de um partido.

Eu lembro de uma experiência do Orçamento Participativo em nível estadual, da unidade federada, que a gente chama, que é o estado do Rio Grande do Sul com seus 496 municípios. No segundo ano, nós conseguimos ir mais longe do que no primeiro, quando tínhamos sido impedidos. E aí as pessoas diziam lá nos municípios, onde se organizavam as reuniões, e a reunião que nós propúnhamos não era ir lá, chegar o governo lá e deitar falação. Mas o governo não podia chegar lá e dizer: “Eu vim aqui ouvir o que vocês querem que nós façamos”. Isso seria balela, uma conversa fiada. O governo foi eleito com um projeto, ele precisa levar uma proposta de orçamento e submeter à discussão, mas não ficar lá deitando falação, tem de ir e estimular o pessoal para falar, para intervir. E isso significa que nas associações, nos sindicatos, antes daquelas reuniões, é preciso ter tantas reuniões quanto forem necessárias para eles se apropriarem.

MH: O senhor poderia falar um pouco sobre sua experiência como ministro? Como foi sua comunicação com o presidente Lula e como foi a relação dentro do PT e a relação com os outros partidos dentro da coligação?

OD: No estado essa relação era com o cidadão lá no município, que dizia: “Bom, mas nós estamos discutindo aqui o orçamento do estado e nós aqui no município não discutimos o orçamento do município”. Interessante, interessante. Em nível federal, então, era essa discussão por região; as pessoas diziam: “Mas não se discute o orçamento dos estados, na maioria dos municípios não se discute”. Então, tinha um grau de abstração ou de coisa indireta, não é?

MH: Porque infelizmente, não temos muito tempo, o senhor poderia falar como foi no nível federal a relação dentro do PT e do PT com outros partidos? Qual era a atmosfera que existia lá à época?

OD: Normal, peguei o início do primeiro mandato. Ainda estavam se fazendo acomodações em um governo de composição com partidos que, em seu conjunto, fizeram maioria no Congresso e que não defenderam o nosso projeto na eleição. Fizeram maioria no Congresso – e o Congresso com poder. O conjunto de partidos do outro projeto, no seu somatório, compuseram maioria no Congresso. Bom, qual é a forma do Executivo dialogar com o Congresso com essa composição? Evidentemente que as lideranças desses partidos chegaram para o Executivo. Nós propomos conversa, sim, na medida em que nós também participamos do primeiro escallão, do segundo, do terceiro. E o Lula, com a sua autoridade enorme que tinha, foi aceitando isso. No seu primeiro governo, ele conseguiu, mesmo assim, fazer a coisa andar. Mas já no segundo governo do Lula as coisas ficaram piores. No primeira mandato da Dilma já estava tudo contaminado. Agora, no segundo governo da Dilma, aconteceu isso que aconteceu. Essas composições, não é? Então, eu fiquei lá três anos. O Ministério das Cidades, nos primeiros momentos, estava apenas buscando o recurso orçamentário para discutir o orçamento, incluir e tal, e planejar. E ver se realizamos as assembleias municipais dos conselhos municipais, estimulamos conferências municipais, conferências regionais, conferências estaduais, conselhos do orçamento estadual, no país inteiro. Foram mobilizados mais de 3.200 municípios mais ou menos; entraram nesse processo para criar conselhos das cidades, os conselhos estaduais e o conselho nacional das

idades. Então, base de participação importante que também depois gerou as conferências em áreas específicas de saúde, educação, etc.

MH: Havia, naquele momento, uma boa relação com os outros partidos, ou havia situações que poderiam vir a apresentar alguma tensão no futuro?

OD: Não, o PT foi perdendo protagonismo no conjunto dos partidos que compuseram o governo.

MH: Nós estamos chegando ao final da entrevista. O senhor poderia dizer qual foi a principal razão para que o processo realmente promissor de desenvolvimento do PT, do que o PT fez pela população, e então o processo foi bloqueado no assim chamado golpe. Qual foi o principal problema, qual é a principal razão que o senhor vê para esse colapso?

OD: Primeiro, uma burocratização partidária. O partido chamar para cargos importantes na máquina pública lideranças, inclusive dos movimentos sociais, de certa forma neutralizou os movimentos sociais. E a máquina pública também não ganhou agilidade nisso. Claro, isso para se contrapor à ocupação de cargos importantes do governo pelos partidos que só negociavam com o governo na medida em que o governo colocasse os seus indicados dentro dessa máquina e a máquina foi sendo neutralizada, ou foi se inchando e reduzindo a sua capacidade de produção de políticas efetivas transformadoras.

MH: E sobre forças externas, de outros partidos?

OD: Isso evidentemente também. Nessas acomodações, nós não insistimos na reforma tributária, para não ferir os interesses dos aliados, não insistimos na reforma política também, porque os aliados não queriam, não insistimos na reforma urbana, porque também tinha aliados que não queriam mexer nisso. Então, tínhamos maioria no primeiro, no segundo governo do Lula lá no Congresso, mas maioria não era para fazer avançar essas reformas estruturais. Eram majorias para disputar cargos. Então, quando tínhamos condições políticas, no primeiro mandato do presidente Lula, nós não aproveitamos bem isso para insistir na reforma política, por exemplo. Acabar com essa farsa dos partidos serem balcões de negócios e não ter um corpo ideológico, programático. Havia quatro grandes reformas estruturais; nós devíamos ter tocado, enfrentado os interesses, e elas não ocorreram. Reforma política, reforma tributária para o imposto progressivo sobre as grandes fortunas, reforma urbana e reforma agrária. Temos questões es-

truturais. Nós executamos boas políticas públicas de inclusão social, “Minha Casa, Minha Vida”, programas contra a fome, o Brasil saiu do mapa da fome da ONU; foram importantes esses programas, “Bolsa Família”, a escola pública, particularmente o terceiro grau, mais perto da juventude no território brasileiro, coisas muito importantes, inclusivas, inclusoras, mas as estruturas do estado brasileiro ficaram inalteradas. A estrutura do Estado, que garante ele ser cidadela dos interesses dos mais poderosos, dos mais ricos, dos mais influentes, nos nossos governos não foi mudada.

MH: E não significa que as velhas estruturas foram usadas por pessoas dos outros partidos para dar o golpe?

OD: Ah, sim, claro. Sim.

MH: E a última coisa, se o senhor tem ainda alguns minutos: como o senhor vê o futuro? O que o senhor espera: o PT pode voltar ao poder depois das eleições de 2018 ou o senhor pensa que essas tendências de agora continuarão? O que o senhor espera para os próximos anos?

OD: O PT enquanto uma proposta, uma visão estratégica para o país, o protagonismo, o povo sendo sujeito e não objeto da política, é um projeto que não acabou. É uma visão estratégica do desenvolvimento do país, desconcentrado, parelho, e a visão do país no contexto mundial de forma soberana, participativa; essa é uma visão de um partido que tem um vigor enorme. Portanto, o projeto do PT não se esgotou. E estimular o protagonismo, a participação, e ampliar o controle público sobre o estado, o governo e os governantes, abrange demandas que são base da existência do PT e demandas da sociedade. Demandas da democracia. A democracia precisa se consolidar e se aperfeiçoar. Então, o projeto do PT deve ser recuperado. Essas práticas cometidas por figuras importantes do PT e no governo feriram profundamente o acervo político do partido, a sua simbologia. Feriram sim, enormemente. E a direção majoritária aí não fez essa distinção e deu o argumento para a direita estar tirando proveito disso, como se a corrupção fosse originária do governo do PT. E o PT... O maior erro do PT foi ter gente no partido imitando a forma política dos partidos tradicionais de aproveitar os espaços públicos, o dinheiro público em proveito próprio, ou de alguns, ou de seus financiadores de campanha. Então, o partido tem de se desfazer disso e defender sim o direito, defender a coisa pública, o dinheiro público, o espaço público como coisa que não é propriedade do governante, dos seus amigos, dos seus partidários, dos seus familiares. O partido precisa não só afirmar

isso, mas mostrar na prática. Portanto, dizendo quem cometeu esses erros, de que ser julgado e julgado culpado deve ser preso, e tem já gente presa, como tem em tantos outros partidos. E tem gente solta.

Claro que não há uma solução mágica. Eu não acredito que também seja de curto prazo. Mas precisa ter, precisa ser persistente, paciente, perseverante numa retomada das bases e do balizamento fundamental de um partido de esquerda, do socialismo democrático e que tem uma visão estratégica para o país; é preciso rediscutir isso com a nação. Eu tenho dito: perdi ilusões, mas não a esperança.

Despertar cidadãos: diálogo com Íria Charão¹

Entrevista ao grupo de pesquisa
“Mediações pedagógicas e cidadania”

Esta entrevista aconteceu no gabinete de Íria Charão, então Coordenadora do Orçamento Participativo Estadual (RS), em dezembro de 2000. Tínhamos a intenção de compartilhar alguns dados de uma pesquisa, e de ouvir a perspectiva de quem está na direção do processo e que, ao longo desses anos, vem acumulando uma quantidade enorme de informações e de experiência sobre a prática da participação, em vários níveis e contextos.

Íria: Eu gostaria de, em primeiro lugar, dizer que fico contente em ver as nossas universidades aqui do RS pesquisando este processo. A gente recebe muita visita do exterior – tem um jornalista belga que vem acompanhando isto desde o início – e aí vem aquele lado bairrista da gente. Por que os pesquisadores estrangeiros estão fazendo isso? Porque desperta a atenção dos outros países, dos outros continentes, inclusive, e aqui às vezes só depois de muito tempo que passa. Quando o pessoal começou a fazer este trabalho (de pesquisa) o ano passado, e nós conversamos sobre isso junto com a equipe, damos todo o apoio necessário, porque nós não podemos depois sair atrás de recomposição da história. Eu me lembro de vocês acompanhando as assembleias e agora também já estão organizando com a gente acervos, dados enfim.

Procuo ter um olhar diferente sobre a participação e procuro passar isso para as pessoas, porque eu acho que nós não podemos nos propor a ser uma equipe de arrecadar demandas. Para isso, a comunidade sabe se organizar e o faz com os mecanismos que sempre usou. Agora, o que é importante neste processo é de fato despertar cidadãos. Nisso já se percebem todas as dificuldades que têm com essa nova visão, onde se mudam conceitos na relação do cidadão com o Estado. Eu acho que uma das coisas que nós podemos eliminar com um processo desses é o paternalismo e o assistencia-

¹ Íria Charão, ex-coordenadora do OP/RS e atual assessora do Ministro das Cidades.

lismo, porque a gente vai ter cidadania plena quando se colocam questões e quando se discute. Uma das coisas que é fundamental é de fato a autoestima do cidadão, o amor pela sua cidade e pelo seu estado, que alguns dizem que é cooptação, que é meio não sei o quê. O que se procura é resgatar valores e símbolos, que é uma coisa que esta participação faz.

Danilo: Em nossa pesquisa, verificamos a forte relação entre participação e pertença. Verificamos isso no próprio encaminhamento e na dinâmica da assembleia, desde o Hino Rio-grandense, que é executado e cantado no início das reuniões.

Íria: O pessoal começou a aprender o Hino Rio-grandense, não sabia.

Emil: Tem-se a percepção de que nós estamos construindo algo que é nosso. “Não queremos dados, nós queremos participar, ajudar a construir o que é nosso.” Isto aí é muito forte.

Íria: A questão do hino é muito interessante. É característica nossa aqui do estado. Os professores me perdoem: eu digo que é o orgulho positivo daquela coisa que é nossa, ter aquela apropriação. Nós tiramos que toda a assembleia deve começar com o Hino do RS e explicar para as pessoas o que é isto, porque são símbolos, falam da terra, da coisa nossa. E eu tenho uma tese de que a gente não se preocupa com as coisas que “não ama”. E o amor à terra, à raiz – isso aqui tem muito forte no RS. Ele eleva a autoestima das pessoas, ele recompõe, inclusive. Isso a gente encontra na metrópole meio assim envergonhado, porque lá o individualismo acaba se sobrepondo a todas as outras coisas. Então, as pessoas que querem ser modernas acham que isso é coisa de outros tempos, reconstituir coletividade. Os solitários da vida estão aos milhares por aí. Mas também há lugares onde a vida comunitária é muito intensa, e as pessoas têm muito arraigados os seus valores. Avalio que tem uma mudança de valores muito importante nesse processo. Nós encontramos um exemplo disso no Alto do Jacuí. A coordenadora do nosso gabinete tem uma preocupação muito grande com um senhor. Ele é aposentado, mas fazia o seu trabalho na sua propriedade, no campo; é um agricultor, pequeno agricultor, que tem uma ponte de safena, Bem, o que ele revitalizou a sua vida e rejuvenesceu a partir do orçamento é impressionante, porque ele largou tudo o que ele fazia e assumiu a missão de divulgar a participação. É uma pessoa extremamente ativa, nunca mais teve problema com achaques de saúde. A cabeça está arejada para essas coisas, ele teve um revigoramento nisso aí. O que acontece com o

pessoal da terceira idade, no Brasil, é isto aí: descarta; se passou dos quarenta não serve mais para nada. Muitos aposentados estão assumindo esse processo de participação e eles se sentem vivos dentro de sua comunidade. Estão sempre prontos para fazer excursões, para ir para outras cidades, e voltam a se sentir úteis na vida da comunidade. Então, eu digo que há um outro olhar sobre isso, um olhar que vai além de as pessoas definirem prioridades; é uma participação que de fato influi na vida das pessoas, na sua cidadania.

Eu coloco estes exemplos porque, para mim, eles foram marcantes. Tenho 42 anos só de militância; não é de idade, é de militância, de movimentos sociais. E eu me comovo com essas coisas, de ver as pessoas se colocarem como cidadãos. De dizer enquanto cidadã: eu pensei que ia morrer, em poder dizer para um governo o que eu quero para a minha cidade e para o meu estado, então essas são coisas extremamente marcantes. E o Orçamento Participativo não é estanque. Ele vai mudando sempre. Porque este é o processo. Por isso que nós defendemos a autorregulação dele: para ele não ficar engessado em uma lei que determine o que o cidadão tem que fazer.

Emil: Aliás, a Viviane² reconstruiu um pouco este processo na Prefeitura.

Íria: Por isso a nossa briga pela autorregulação. Quando termina o processo pelas regiões, inicia o processo de avaliação. Então, o pessoal pega o que acha que tem de ser melhorado, pega todo o processo. Essas aqui (aponta uma volume de documentos sobre a mesa) foram as sugestões que vieram de todas as regiões, que nós sistematizamos no primeiro momento e que vão para o Conselho votar. Eles propuseram alterações desde o processo mesmo, como é que tem de ser, se tem de ter temática, qual é o número das assembleias municipais. Aliás, o povo gosta de regar tudo, isto é uma característica, adora fazer regrinha e lei. Todo mundo é um parlamentar em potencial e até entra no filigrana que não tem muita substância. Tem de se respeitar este processo. Nas propostas de alteração de critérios para distribuição de recursos, cada um ficou muito em cima de sua região, porque eles compreenderam que foram prejudicados. Foi um debate muito tenso, mas não se muda a regra no meio do jogo. Se está errado vamos mudar

² O trabalho por ela realizado está integrado especialmente no capítulo sobre a estrutura do OP.

para o ano que vem. Também colocaram critério de carência, enfim, pesos, população; principalmente esses critérios foram bastante debatidos; depois critérios específicos, como divisão de recursos, que teve uma série de propostas de todas as regiões; depois a alteração na lista que a gente apresenta para a comunidade; alteração das cédulas para votar; e o regulamento para a eleição de delegados também; e uma série de outros pontos, como a própria composição do Conselho, a alteração do Regimento, e resoluções gerais. Tem 62 propostas de modificação do processo do ano que vem.³

Danilo: Nas resposta ao questionário de nossa pesquisa, apareceu que o OP é um processo muito complicado. Um prefeito comentou que mais da metade da população não sabe, não entende o processo. Um dado que ele mesmo colocou é que lá se tratava de asfalto e votaram asfalto, mas que tem muito mais coisas em jogo no processo e que o pessoal ainda não se deu conta.

Íria: Na região Central, o pessoal da segurança pública se mobilizou, só colocou segurança pública, e não votou mais nada, porque eles acharam que se votassem outras coisas não haveria recursos suficiente. Bem, aí entra aquilo que nós colocamos em debate: a questão da solidariedade. Da mesma forma que a educação: o pessoal que se mobilizou, votou a ampliação da escola e não queria votar mais nada. Sim, mas a comunidade escolar, os pais e os alunos, moram em uma cidade que tem necessidade de habitação, saneamento básico, enfim, de uma série de outras coisas.

Mas esse entendimento é um processo lento. A gente precisa ter paciência para isto. O ideal seria que de fato os municípios fizessem a sua discussão, porque ainda há muita confusão das competências das esferas governamentais. O município sabe que ele bate em um limite que não é da competência dele, que é do estado. Assim como o estado bate no seu limite que é da competência da união. Nós já fizemos, ainda que de uma maneira muito precária, e queremos fazer para o ano que vem, a discussão das emendas do RS com a união via OP, porque os parlamentares têm direito de emendas, e o estado também tem. A gente não vai conseguir nunca que os parlamentares abram mão de suas emendas, porque o que sai de pinguela para esse interior... Esse é um recurso que não chega no município e estamos tentando convencer os nossos (parlamentares), inclusive, de que ele

³ No caso, para o ano de 2001.

está no orçamento. Se perde muito dinheiro da união por não saber fazer projetos, porque o projeto para passar no orçamento da união tem de estar muito bem feito. Há uma carência nas prefeituras municipais, principalmente nas pequenas, de gente que faça aquele projeto que se adeque a conseguir o dinheiro. Nós queremos trabalhar – porque o estado tem direito a quinze emendas atualmente – para que as emendas do estado do RS sejam uma prioridade também discutida. Qual é o investimento maior que o estado vai querer em recursos para suas políticas públicas? Muitas vezes termina o ano fiscal e o cara diz que está lá no orçamento, que fez a emenda, está lá, etc.

Eu entendo que nós vamos conscientizando e este é um processo que elimina mesmo a corrupção. O controle social, quando estiver na sua plenitude, é poderoso. O pessoal do Vale do Caí já ligou e quis acompanhar desde abertura de licitação, uma obra de uma escola lá. Então, vieram dois ou três conselheiros para a abertura da licitação da obra que vai sair na região e eles podem acompanhar desde a licitação. Depois, tem o prazo de 15 dias para verem as propostas e eles poderão acompanhar também. Porque daí as pessoas vão tendo noção de como se aplica o dinheiro público; que não basta ter a vontade de fazer, e que é só o governador assinar, que é um pouco o que passa na visão comum. Então, o pessoal entrega um monte de bilhete para o governador, achando que se ele assina está tudo liberado. Não, há todo um procedimento quando vocês querem liberar verba para um projeto, e com o dinheiro público também é assim. Então, quando a população tomar conhecimento e estiver bem apropriada desta forma, eu acho que a gente alastra esta experiência e com certeza este monte de dinheiro que está por aí e que vai para outros lados, com controle social, o direcionamento melhora.

Eu entendo que é um processo de longo prazo e que deve começar... Eu trabalho com esta perspectiva. Amanhã não estarei mais aqui, mas haverá outras pessoas e o próprio povo vai estar com a consciência de que ele vai ter de controlar mesmo o poder público. Então é isso, porque a fonte de todos os poderes é uma só: é o bolso do contribuinte, portanto não tem muito como escapar disto aí. O pessoal diz que o poder é independente, só que tem uma coisa: só tem uma fonte de recursos, que é o bolso de todos nós.

Danilo: Uma pergunta que a gente estava se colocando e que eu gostaria de trazer para a nossa conversa. O prefeito de um município que teve uma

expressiva participação na assembleia disse mais ou menos assim: “Eu governo com as entidades, que são pelo menos 36 associações, desde o clube de futebol até a igreja. Sem eles eu não consigo governar. É por aí que se constrói o meu governo”. A participação nas assembleias do OP tem a ver com a cultura comunitária local? Seria possível fazer uma espécie de mapeamento, considerando a diferença de regiões? Por exemplo, deve haver diferenças significativas entre a região do Vale do Caí ou a região da Campanha.

Íria: Tem várias formas, tem vários tipos de participação. Tem uns que chamam de orçamento comunitário, outros de nomes diferentes, alguns ouvem e reúnem o pessoal das entidades, consultam sobre a destinação dos recursos. Olha, vocês têm tanto aqui para gastar, o que vem primeiro? Eu não conheço um processo que vai desde levantar temas e demandas até deliberar. Eu acho que nós fazemos um processo que é completo; não querendo puxar brasa para a sardinha, mas é um processo completo. As pessoas levantam primeiro as necessidades. Elas têm de acompanhar, porque elas não sabem o que acontece. Precisam ter a participação em todo o processo. E aí a gente tem várias regiões do estado que têm organizações populares e temos algumas que não têm, onde o clientelismo é muito forte ainda, com muito intermediário. Agora há pouco eu estava com o pessoal aí, deixa eu pegar aqui. (Íria apanha um mapa com as regiões do Rio Grande do Sul (COREDEs) e vai mostrando, didaticamente, como se desenvolve a participação em cada uma delas.) Aqui nós temos o Médio Alto Uruguai, que é minifúndio. Tem a organização dos pequenos agricultores, que é muito forte, e eles fazem um trabalho de disputa do desenvolvimento do RS que é qualquer coisa fora de série. Aqui é a Região Norte, que também tem pequenos agricultores, a Região Nordeste, que não tem muitos movimentos. O Planalto das Araucárias e a Região das Hortências têm praticamente duas regiões em uma só. Bom Jesus, Jaquirana, Cambará, São José dos Ausentes se consideram os primos pobres de Gramado, Canela e Nova Petrópolis. Então sempre tem um tensionamento entre eles.

Vejam aqui o tamanho desta região, a Fronteira Oeste, com todo o seu latifúndio, assim como a Campanha, com meia dúzia de municípios; a região Sul, que tem mais de 1.400 propriedades, entre grandes e pequenas, é uma mescla; a Centro-Sul é uma das regiões com menos organização popular. O trabalho aqui é muito difícil, ali de Dom Feliciano, Barão do Triunfo, Camaquã. Tem pouca associação, o pessoal é muito assistencialista. Esta região é uma das mais pobres em desenvolvimento e eles querem

explorar a questão da costa doce. Tem um enorme potencial, mas são pequenos municípios, sendo Camaquã o maior deles. Então, tem a região metropolitana, o Vale dos Sinos, que é bem conhecido, e o Vale do Caí aqui, que é uma região que está surpreendendo na participação do primeiro para o segundo ano. É uma região conservadora, como tantas outras do estado, e ali são as nossas assembleias bilíngues. Se não falar alemão, a assembleia não anda. O nosso coordenador fala espanhol.

Sérgio: O pessoal de lá falou “por que que mandaram um castelhano para cá?”

Íria: É que o pessoal se xinga cada um em uma língua, mas eles vão se entendendo. Mas tem a região do Paranhana, onde o Luís Fernando⁴ fala em alemão. Teve algumas regiões que não encaminharam representação e na hora de compor governo a gente teve de destacar quem tinha, mas agora tem um auxiliar lá que faz o meio de campo que está trabalhando nisto. Outra região que não tem mobilização popular e organização popular é o Litoral Norte, com a característica que tem com a sazonalidade de emprego e de população. As cidades vivem de fim de outubro até março, quando duplicam ou quintuplicam as populações e depois só permanece o pessoal que fica esperando o verão chegar. Então, ali já há uma mudança, porque, como tem muita gente indo morar no litoral, não tem muita associação de bairros. Torres tem um pouco mais. Os agricultores de Dom Pedro de Alcântara, por exemplo, que eu não conhecia e fui conhecer neste processo. Eu imaginei que tivesse 50 pessoas na assembleia, mas teve quase trezentas no ano passado. Inclusive, houve uma proposta deles de pesquisa e está saindo agora um convênio com a FEPAGRO. Foi uma proposta que saiu lá no orçamento de pesquisar sobre a questão da ranicultura. Eu acho que as universidades teriam um papel importante nisto, embora não sei como trabalhariam. Sinceramente, nós temos um problema: esse processo de participação universal, ele traz todas as pessoas; agora não é papel do governo organizar os movimentos populares. O que o pessoal se ressentido é de formação. Pede muito. A gente tentou conversar com algumas ONGs sobre como se monta curso de formação para esses cidadãos que querem conhecer mais. Eles pedem muito isso, mais informação para poder enten-

⁴ Íria refere-se ao coordenador adjunto, Luís Fernando Klein.

der. Ninguém quer ficar mais enrolado, estas coisas aí... mas as pessoas têm limite.

Bem, nesse processo de continuidade de organização, os partidos políticos têm um papel constante, tanto os de sustentação do governo como de oposição. Também as ONGs que trabalham com isso e que têm lideranças que teriam de dar uma continuidade nesta organização popular. Qual é o ponto de partida para se fazer um processo desses? Normalmente a gente parte das organizações e do tempo, aquilo que nós mapeamos, as igrejas, as comunidades religiosas, como detecta a pesquisa de vocês. São sujeitos importantes na organização.

Sérgio: Em alguns lugares, as comunidades religiosas ainda têm aquela ideia de que a política é pecado, e que quem entra hoje é pecador e vai para o inferno. Ainda tem isso aí, mas na maioria delas, apesar de ser uma região tradicional, ditatorial, autoritária e tudo mais, o pessoal está deslançando.

Íria: Em vários lugares, foi a partir das igrejas que se organizaram para ir às assembleias; as igrejas e as escolas; os sindicatos, muito poucos. O sindicato tem um negócio, que parece que o pessoal parece não se dar conta: é difícil mobilizar o sindicato. Até parece que o sindicalista não mora, não dorme, não come, não reside em algum lugar. É uma dificuldade que não é de agora, a não ser o sindicato dos trabalhadores rurais que são os maiores mobilizadores. Agora os sindicatos urbanos têm a maior dificuldade de articular um processo desses. Não é só no estado; é no geral, também Porto Alegre. É diferente dos trabalhadores rurais, o movimento de mulheres, também das agricultoras, que participa muito, além do movimento dos pequenos agricultores. Enfim, o pessoal participa ativamente, muito mais nas comunidades pequenas, tanto que se faz no núcleo urbano a assembleia e se faz na área rural para poder contemplar a todos, ou então se faz área rural de dia, manhã ou tarde, de noite faz com o núcleo urbano, porque é diferente, até porque é difícil o pessoal vir à noite. Eles vêm de 50 ou 60 quilômetros para fazer uma reunião. E vêm mesmo. Então, eles pedem que seja feito durante o dia, pois à noite têm dificuldades: estradas vicinais, vem gente de carroça, de trator, de cavalo, vem de toda forma. Na região de Redentora no Alto Uruguai, 85% das pessoas da plenária eram indígenas, e por isso lá a assembleia foi em caingangue. Essas são as coisas lindas desse processo. No Médio Alto Uruguai, teve uma aliança interessante, para dis-

cutir turismo: estiveram juntos os hoteleiros, os índios e os pequenos agricultores. Eles se juntaram para discutir uma prioridade e o projeto está saindo lá. Por quê? Os indígenas querem vender o seu artesanato, os pequenos agricultores querem comercializar os seus produtos, principalmente da agroindústria, e os hoteleiros querem puxar para lá, porque o pessoal, em vez de sair daqui para Minas, pode ir para Iraí, para aquelas regiões que têm estâncias de água mineral. Então, se juntaram os interesses e elegeram as prioridades. Até deu alguns probleminhas que estão sendo resolvidos, mas é uma aliança interessante, porque se juntaram hoteleiros, indígenas e pequenos agricultores, com o mesmo interesse de desenvolvimento da região, na sua ótica, e que se canalizava via verba do turismo para a região.

Danilo: Tem uma coisa que está um pouco confusa, porque a gente tem informações contraditórias. Há uma constatação muito bonita de uma assembleia, quando alguém disse mais ou menos assim: “Nós agora vamos ter que sair do nosso isolamento, não pensar só no município, neste individualismo do município, a gente tem que pensar na região. Vamos ter que voltar a tomar chimarrão com os amigos de outros lugares. Vamos ter que visitar o vizinho”. Tem um outro lado, que é uma certa competição entre municípios: ou sai o asfalto deste ou daquele município, se sai a escola deste município, talvez não saia daquele...

Íria: É porque este parece ser o problema do processo, porque ele exige diálogo, exige negociação, exige mediação e exige solidariedade. Quando se apresenta a formatação e se pega todas as demandas que saíram, elas têm origem no município, depois elas vão para a região, que hierarquiza por votação. Digamos assim, tem uma preocupação permanente de como é que o município pequeno com 1.000 habitantes concorre com um município de dezenas de milhares de habitantes. Jamais Araricá vai ganhar no voto de São Leopoldo e até no primeiro ano ganharia, pois São Leopoldo foi muito pouco participante no primeiro ano. Mas tem os mecanismos do critério de carência para se poder estabelecer isso, porque, na verdade, a nossa intenção era fazer uma plenária de diretrizes na região. Pegamos o Vale dos Sinos, todos os municípios que compõe o Vale dos Sinos, e vamos ver o que é importante para a região do Vale dos Sinos. E, a partir dali, se tiram diretrizes e se trabalha em cada município as diretrizes tiradas. O que acontece é que o pessoal faz esta discussão, mas quando chega ao seu município ele esquece isso e vai querer as coisas para o seu município. Eu enten-

do que é ainda um processo longo de se trabalhar, de sair do particular para o geral da região. Isso aí leva mais do que quatro ou cinco anos. É uma meta que se tem.

Quando o pessoal discute uma estrada, ele tem que discutir aquela que é a estruturadora da região, que vai beneficiar mais municípios. Foi o que aconteceu no vale do Rio Pardo. Lá tem uma estrada, tem um traçado a ser proposto pelo BIRD – eles botam no computador, no geoprocessamento, e dizem: olha este é o traçado que financiamos. Mas aí, de repente, tem quatro e cada um quer puxar um traçado para um lado, para passar na frente da sua fazenda, da sua propriedade, para ficar perto do município, e não sei o quê. Bem, é uma longa discussão. Acabou em uma audiência em Brasília, comigo, e o BIRD disse: “Olha nós só financiamos este traçado. Se não for deste traçado não tem financiamento”. Até porque no BIRD ninguém elege direção, ninguém tem que responder para ninguém.

É uma discussão que vai levar um tempo ainda até que as pessoas se sintam dentro de uma região. Como eu falo para eles: “Olha, vocês estão em um município, o município não é uma ilha”. Ele está dentro de uma região, a região está dentro do estado, o estado está dentro do país, o país está dentro do continente e o continente está dentro do mundo. Portanto são parcelas. Mas enquanto o pessoal não tiver as suas necessidades básicas atendidas ele vai continuar pensando no seu município. Esse é um processo que se dá desta forma; eu não conheço diferente. Eu acho que avançou bastante no estado. Quem iniciou aqui em Porto Alegre lembra que foi muito difícil romper com a vila para dentro do bairro, do bairro para a região. Levou algum tempo, isso que é uma cidade só... No estado há estas diferenças regionais. Por exemplo, a região do Médio Alto Uruguai tem uma discussão diferente de outras regiões. Isso se manifesta na relação dos prefeitos e o movimento de pequenos agricultores. É que, para o prefeito, quanto mais estrada pavimentada ele tiver, é uma obra que aparece, é visível, as pessoas pisam em cima, dá visibilidade; isto se chama de obra com visibilidade. Então lá tem uma disputa permanente entre os agricultores e os prefeitos. Os prefeitos levam gente para pedir o asfalto, e os agricultores levam para pedir agricultura familiar ou programa de crédito porque eles querem ficar lá. Então, o que se estabelece é meio assim: é o ovo ou a galinha. Os agricultores dizem assim: “O que adianta um belo asfalto para nós carregarmos a nossa mudança? Nós queremos a estrada para escoar a safra”. Os agricultores dizem que assim não adianta ter estrada se não tem

safrá para escoar. Primeiro nós queremos plantar, queremos crédito, queremos ficar na terra, e depois vamos ver qual é o melhor traçado para a estrada que vai baratear a nossa produção. Uma não exclui a outra, mas tem de ver qual é o momento, qual é a prioridade que sai. Essa é uma discussão que vem acontecendo, porque o pessoal pensa também na região, porque o pessoal quer se fixar ...dizer que a matriz econômica do estado é a agricultura. Ela pode vir com outras coisas, mas a agricultura é muito forte, tanto que ela saiu em 15 regiões do estado, das 22, como prioridade. Porque tem ainda muita gente para alterar a sua forma de renda, que não seja plantar, que tenha outras coisas.

Tem um certo sonho ainda dos antigos agricultores de ter os seus netos de volta lá, de ter oportunidade. Claro que é difícil, mas eles sonham com isso, precisa ter escola aqui, porque os meus netos não precisam sair para a cidade, eles vão permanecer com a gente. Tem muito isto. Nós podemos transformar em turismo rural. São alternativas que têm, inclusive continuar aqui, porque é duro mesmo para uma pessoa que viveu durante muitos anos no campo sair depois. Ela perde a sua referência, perde as suas raízes. Então acho que este processo tem muito a ver. Para quem estiver pesquisando, eu diria que tivesse um olhar sobre isso também, que não é só elencar prioridades, mas que ele envolve muito o ser humano. Eu costumo dizer que nossa peça orçamentária, que é aquele calhamaço ali (Íria apontou para um amontoado de papéis em cima de uma mesa), aquilo ali tem vida, porque cada centavo daqueles ali teve participação das pessoas, teve debate, cada distribuição de recursos deu uma enorme de uma polêmica, e que, portanto, ele não é um amontoado de números. Ele tem toda uma expectativa e tem esperança também. Ele não se resume em uma coisa fria da peça orçamentária. Tem muita vida. É um projeto de vida diferente das pessoas também, porque esta é a essência da coisa como eu costumo trabalhar. É claro que eu sou uma entusiasmada por isto. É claro que dá para perceber que eu sou apaixonadíssima pela participação popular. Eu acho que a forma que se tem teve muitos ascensos e muitos descensos do movimento social, mas teve uma evolução. Desde a sociedade amigos de bairro, desde associação de moradores, teve um período da história que contribuiu muito para mudanças. Como eu digo para o pessoal: “Nós estamos fazendo história, só que nós temos que nos dar conta disto”.

Não vamos ler daqui a vinte anos como é que foi isto. Nós somos protagonistas e se a gente tiver consciência nós vamos ter muito mais vigor para

fazer as mudanças necessárias, quebrar as atitudes burocráticas e uma série de coisas. Eu digo sempre que nós fizemos a revolução dentro do governo, dentro do estado de direito. Mas tem muita vontade pessoal da gente que tem espaço para fazer. Por exemplo, quarta-feira eu estou saindo daqui para ir a Cinquentenário. Recebi um convite lá do prefeito. O pessoal diz: “Mas tu vai lá para ver um posto de saúde?”. É porque tem um simbolismo. Eu estive em Sarandi no ano passado, onde as pessoas tiraram como prioridade o posto de saúde. A comunidade que participou da deliberação daquela prioridade foi conversar com o conselho de saúde e está saindo o posto de saúde que eles quiseram, via municipalização solidária. Então é importante. Estão querendo que eu vá lá porque, enfim, teve todo um momento de discussão. Então, eu vou viajar 12, 14 horas para ir lá ver o posto de saúde ser inaugurado.

Cláudio: Eu queria fazer uma perguntinha. Neste final de semana, o Marcelo, a Viviane e eu visitamos o Cidade,⁵ e aí surgiu aquela pergunta sobre a perspectiva que se tem sobre o aumento ou o que pode levar a aumentar a participação. O pessoal nos passou a informação de que no primeiro ano a participação em Porto Alegre foi bem significativa e no segundo ano houve uma diminuição. No estado, a gente estava observando que teve um aumento de 50% do primeiro para o segundo ano. Quais são os fatores que levaram a isto? É o caso de que talvez fosse ano eleitoral? Um exemplo é Pareci, onde se viu que aumentou em 1000% a participação. Foi em função da descoberta de que era um meio de se conquistar o que se queria, que era o asfalto? Existe assim uma perspectiva de aumento?

Íria: Eu entendo o seguinte: de fato em Porto Alegre o que ocorreu tem a ver com a coisa básica deste processo. É a materialização da discussão no plano de investimento. Se as pessoas não virem, não começarem a enxergar aquilo que elas deliberaram, então tem um refluxo. Nós tivemos dificuldades no plano de investimentos deste ano, assim como tivemos em Porto Alegre, onde não se executou nada em 1989. Foi só a partir de final de 90, mas quando se começou a executar o plano de investimento, se foi buscar a primeira deliberação de 89, e aí no terceiro ano o processo deslançou. Esse é o básico da credibilidade: eu deliberei sobre isso, eu estou vendo que sai, portanto é um processo em que eu acredito; tem muito isso: é ver para crer.

⁵ “Cidade” é uma ONG.

Por exemplo, em Palmeira das Missões no ano passado foi muito pouca gente, até mesmo pela condição da cidade, pelo orçamento municipal. Este ano só uma das assembleias superou todas as outras três do ano passado, porque só uma escola tinha acreditado no processo. Daí ela foi lá, debateu, e saiu como prioridade. Quando o pessoal viu que aquela ampliação era fruto da participação, todas as outras se mobilizaram. Então ele é meio efeito cascata. Tem a questão eleitoral, mas ela foi assim muito em cima de algumas pessoas. Tinha até pré-candidato a vereador, aliás tinha muita gente de candidato. Agora, o que na minha observação deflagrou essa participação de aumento foi a liminar do Alceu Collares contra o orçamento. Eu tenho debatido isto. É uma tese: eu acho que este estado tem essa coisa meio guerreira, meio de insubordinação. Como quem diz: “Olha, quando é para fazer, o povo vem”. Depois vem a questão eleitoral, onde veio muita gente, tudo que pensava em ser candidato – era um horror –, mas isso acontece, é da vida, é da democracia.

Mas o que puxou mesmo foi o desafio de fazer, e por conta própria, este processo. O estado estava proibido de gastar. Nós não gastamos uma carta, não podia ter um selo, nem podia o coordenador fazer a assembleia. Eu fui como convidada. Eu pago, eu tenho aqui a minha pasta com todos os meus gastos, pode procurar na CAGE no estado que não tem um gasto comigo para fazer a assembleia. Eu pago com o meu salário, porque eu também fui desafiada para isto, porque eu não vim para cá para me acomodar. Eu vim aqui como um agente social para mudar as coisas. Bem, se não pode, faço eu, vou mesmo por minha conta. Fui como convidada. Pode procurar em qualquer auditoria do estado, que não vai achar um centavo para a Íria Charão como a gasto com o orçamento, nenhum. É um desafio que eu me coloquei também. E eu encontrei o pessoal “ligado” e disse: “Nós não podemos mandar nada, nem correspondência, nem imprensa, nem publicidade, muito menos”. O material nós fizemos com uma vaquinha. Para fazer o material das assembleias, eu tenho aqui registrado, o primeiro cheque está aqui (retira um caderno da gaveta): do companheiro Olívio Dutra, sua contribuição para fazer o material para o orçamento.

A Globo (gráfica) fez a impressão. Não nos cobrou o serviço, mas cobrava o papel, e aí nós fizemos uma vaquinha com o secretariado. Nós fizemos o processo. Estas coisas não são públicas, a gente nem faz questão, mas é assim que nós tocávamos o processo. E o pessoal ficou sabendo que nós não podíamos fazer e tomaram as rédeas para fazer. Foram desafiados

para isso e aumentou 50%. Foi muito mais o desafio, aquela coisa assim, tudo o que é proibido. As pessoas tinham ido no primeiro ano, tinham gostado, multiplicado isto – são 14 mil pessoas que representam todas as cidades do estado. São 14 mil pessoas neste processo como delegadas do orçamento. Então, são multiplicadores na sua cidade e, quando diz “não pode”, aí eles foram lá e disseram “nós podemos”. Ligaram para mim e disseram: “Olha, Íria, aqui no nosso município nós vamos fazer”. Por exemplo, no Médio Alto Uruguai, Palmitinho, veio um rapaz que tem uma empresa pequeninha de informática e disse: “Eu garanto todos os computadores nas assembleias em toda a região, desde que eu possa anunciar aí o que tenho”. Não tem problema, fazemos esta parceria. Tinha uma faixa, dizendo que os computadores estão sendo fornecidos pelo (o nome da empresa dele lá como é que era).

Então foi assim: entidades e sindicatos nos deram folhas e canetas e este tipo de coisa e a gente repassou e fez. Então, para mim, foi muito mais o desafio de dizer que não poderia, porque foi esta tentativa de acabar com o processo no primeiro ano. A criação do Fórum Democrático foi para isso – foi especificamente para isso – e o povo disse “não”. Gostamos da experiência, e queremos repetir, e se o governo não pode fazer, nós fazemos. Para mim, passar de 190 mil para 281.926 pessoas credenciadas tem muito disso. De fato teve muito mais pessoas participando. Nós estamos com a dificuldade da execução e com isso pode ter refluxo. Na medida em que todo aquele caderninho azul (dos projetos aprovados) estiver cumprido, aí a participação vai voltar a crescer em 2001. Mas eu imagino que pode ficar no mesmo patamar.

Cláudio: Existe a ideia de melhorar o entendimento das pessoas mais excluídas, uma vez que, para a grande maioria da população, parece que o funcionamento do processo é muito complexo? Existe uma ideia de se colocar no currículo escolar ou coisa assim?

Íria: Não, não pensamos nisso. Nós pensamos que é necessário uma avaliação permanente. Da nossa parte já tínhamos detectado, mas veio também das regiões a proposta de fazer um maior número do que nós chamamos preparatórias, porque a preparatória é aquela que reúne, e o pessoal quer que seja aberta, que se anuncie que tem reuniões preparatórias para o orçamento. É preciso explicar todo o processo. Este ano nós não vamos ter tanto as dificuldades de material. Então estamos preparando para ter em

janeiro uma cartilha que diga como é todo o processo do orçamento, como é que se elege os delegados, os critérios para a distribuição dos recursos, para que a gente possa todo mundo trabalhar .

Cláudio: Observando algumas assembleias e conversando, tinha pensado que talvez se criasse um livro explicativo e bem didático, que fosse dado para as pessoas no início, ao invés de uma introdução meio longa.

Íria: É horrível aquilo. Não tem nenhum problema; ele é criticado em todo o estado, é horrível aquela introdução.

Cláudio: Então, eu acho que muitas pessoas ficam ali naquela expectativa querendo votar e nem sabem como. O que a gente pensava era se seria muito difícil de se levar um telão?

Íria: É, a gente está discutindo para ver se a gente tem um telão, tipo um Data Show, mas bem grande, coisa que o pessoal de Rio Grande tentou. Só que foi um azar danado. Foi o pessoal da Universidade de Rio Grande para fazer a apuração, aquela direto do telão, que seria interessantíssimo, mas aí, no caís do porto, faltou luz, o computador falhou. Os professores da informática não conseguiram arrumar; teve de haver uma nova contagem manual, e ainda faltou luz depois lá pelas tantas. A tecnologia não adiantou nada. Isso veio na avaliação da gente mesmo, como é que se está vivenciando. A nossa ideia é de ter as melhores condições para o ano que vem e que seja visual, até porque nossos companheiros às vezes se alastram muito no discurso. É um problema isso, essas coisas aí que é do ser humano, que a gente tem que trabalhar, mas é real. Essa crítica vem de todo o lado; é um economês danado, que o povo não entende.

Cláudio: Tem pessoas que foram trazidas, que tinham votado pela escola, e então sentam ali forçadamente. Daí começam a ouvir um discurso que está batendo no candidato que já está derrotado em outra eleição, que já não está mais ali, então vão embora.

Íria: É, tem muito isso. É interessante trazer isso porque de fato é uma avaliação que nós temos aqui do gabinete, de que tem de mudar a sistemática.

Danilo: Cada assembleia parece que também cria a sua dinâmica. Tem uma intuição manifestada pelo Sérgio no sentido de que numa assembleia se formam vários grupos. No caso, era junho, um dia quente, e notamos três “setores”: um sentado na frente prestando atenção, o outro atrás

da sala tomando uma cervejinha, e outro lá fora na rua. Aí o Sérgio chamou a atenção para como nesses grupos estavam sendo feitos acertos e conchavos.

Íria: Tem uma coisa interessante que é a peculiaridade das regiões... A gente encontrou um patriarcado muito forte em algumas regiões... e nenhum matriarcado. As mulheres pedem licença para os homens ser delegadas.

Marcelo: Íria, a gente queria te entregar um CD. Nesse CD está a montagem das apresentações que a gente fez nas feiras, que o Cláudio citou anteriormente. Todo um esquema aí de montagem das apresentações. São duas apresentações distintas que a gente utilizou em determinados momentos da pesquisa. Fica como referencial nosso do que a gente andou dizendo para o povo a na rua.

Danilo: Este texto, “Uma escuta pedagógica do Orçamento Participativo” é uma tentativa de construção do conhecimento, o que ocorre através de nossa participação neste processo.⁶ É um início.

Íria: Nós estamos tentando fazer uma revista do orçamento, até porque o Fórum Social Mundial está aí em janeiro (2001). Vamos ter a oportunidade de divulgar. Eu recebi um convite via ministério das relações exteriores, estive na África para discutir também, apesar de que da África são os que mais vêm para cá.

A conversa foi encerrada porque Íria tinha um compromisso marcado logo em seguida.

Íria Charão, Emil Sobottka, Danilo R. Streck, Cláudio H. da Costa, Marcelo A. Azevedo, Viviane da Rosa e Sérgio Herberts.

⁶ O conteúdo deste texto está em grande parte integrado no capítulo “Por uma pedagogia da participação”.

Educação para a cidadania participativa: que democracia queremos?

Sandro de Castro Pitano¹

Introdução

Em suas várias configurações, o Orçamento Participativo (OP) materializou iniciativas capazes de ampliar a participação cidadã, com ênfase na decisão sobre o destino de uma parcela dos recursos públicos. Como experiência política, demonstrou potencial transformador das relações entre a população e o poder público, razão pela qual sofreu com ações de apropriação partidária e limitações de alcance efetivo, tanto no aspecto econômico como no político-pedagógico. Possivelmente, a percepção sobre as virtudes dessas experiências, sua dimensão possibilista e mesmo incerta em relação a mecanismos de controle perante o improvável, circunscreveu-no ao poder executivo e remeteram ao seu gradual cerceamento. Consequentemente, acompanhamos o esvaziamento paulatino do OP, movimento que transcendeu bandeiras político-partidárias à esquerda e à direita, atingindo a sua quase extinção no Brasil.

Que motivos explicam o declínio de uma experiência comemorada, chamada de inovadora, para além dos limites nacionais? Por que as ações em defesa do OP foram insuficientes para a sua manutenção, em meio à alternância de poder político e partidário? Acreditamos que a ausência histórica de uma cultura política, aliada à fragilidade político-pedagógica tanto da educação escolar, de maneira ampla, como das próprias experiências do OP, em específico, justificam suas dificuldades de sustentação. É por essa via que o presente capítulo avança, visando a explorar as tensões entre o político como dimensão instrumental, centralizadora e conservadora, e o político-pedagógico, em sua intencionalidade formativa permanente, disseminadora e transformadora do poder, sobretudo, no âmbito do estado.

¹ Professor da Universidade Federal de Pelotas (UFPel).

O engajamento político ou sua ausência, dimensão crucial para que experiências como o OP tornem-se ou não perenes, demanda compreender caminhos possíveis para uma cidadania participativa, atuante, para além do escopo representativo da nossa atual democracia. Um desses caminhos passa, certamente, por processos educativos de intencionalidade transformadora, a partir da tese de que há relações possibilistas entre educação (escolar e não escolar) e participação política. Tratam-se de relações possibilistas, mas não deterministas, as quais deverão ser compreendidas e assumidas por aqueles e aquelas que acreditam no aperfeiçoamento do processo democrático, a partir da sua radicalização permanente. Mas como seria essa educação, considerando o ideal de uma democracia em movimento, a ser apropriada, paulatinamente, pela participação popular?

Cidadania e democracia: limites e possibilidades em análise

A história política do Brasil revela uma tradição fortemente autoritária e manipuladora do poder, possível de ser percebida desde os primórdios com a substituição do regime monárquico pelo republicano, por meio de um golpe, em 1889 (Abreu, 2015). Desde então, pode-se perceber uma nítida diferença entre república, como estrutura organizativa de governo, seus poderes, e democracia, ideal de poder político vinculado à vontade da população. O Brasil estaria em sua sexta fase republicana, sendo que todas as outras teriam sido interrompidas e delimitadas por algum tipo de ação golpista: 1930 (Revolução de 1930), fim da primeira; 1937 (Golpe do Estado Novo), fim da segunda; 1945 (Deposição de Getúlio Vargas), fim da terceira; 1964 (Golpe civil-militar), fim da quarta; 1985 (Reabertura política) fim da quinta e início da sexta fase (Leite, 2020). Essa tradição reflete uma cultura refratária à atividade política popular, cujo distanciamento projeta, não raro, explicações mirabolantes sobre o exercício do poder político, em geral.

Repudiar o político tornou-se o comportamento preponderante, explorado, inclusive, pela própria política no âmbito partidário, sob a contraditória bandeira de candidaturas não políticas aos poderes executivo e legislativo. Com isso, o distanciamento popular tende a manter-se e, até mesmo, aumentar, corroborado pela ação dos partidos, apoiadores do formato estritamente representativo da democracia liberal, assentada em uma cidadania, igualmente, liberal.

Marshall (1967, p. 61) contextualiza o conceito de cidadania a partir da modernidade, subdividindo-a em cidadania civil, cidadania política e cidadania social. A cidadania política, objeto do presente capítulo, é sedimentada ainda no século XIX, por meio das políticas de participação nos governos, ou seja, as democracias representativas. Nelas, o voto simboliza a participação em sua dimensão maior, conferindo ao cidadão o papel de agente nas relações de poder. Segundo Marshall, “os direitos políticos estão relacionados ao direito de participar no exercício do poder político como um membro de um organismo investido da autoridade política ou com eleitor dos membros de tal organismo”. Uma agência que, em tese, segue o princípio da igualdade de todos, mas que se revela falaciosa, pois a desigualdade política acompanha e reflete a desigualdade social que caracteriza um país, como o Brasil. Sintetizar a democracia como o exercício do poder da maioria ao voto parece uma estratégia calculada, permitindo que o poder seja exercido, efetivamente, por um pequeno grupo de pessoas, semelhante a uma oligarquia. A participação pontual e fugaz, de caráter obrigatório, compreende uma espécie de concessão do poder ao próprio povo, configurando uma relação artificial e permeada por sentimentos como desconfiança e descrédito entre os eleitores quanto ao seu desdobramento.

Analisando o comportamento político na democracia estadunidense, Ackerman (1991) evidencia que a vontade popular raramente coincide com as ações dos representantes eleitos. Salvo em circunstâncias de grande repercussão nacional, nas quais haveria um engajamento maior da população, todo o processo democrático é centralizado e fundamenta-se pelo exercício ativo dos representantes. Ao mesmo tempo, o individualismo, também em ascensão, contribui para distanciar as pessoas de interesses coletivos, de alcance social. Diante desse desencontro, cada vez maior, observado de maneira semelhante aqui no Brasil, retomamos o desafio do engajamento político, materializado pela descentralização a ser conquistada: representação ou participação? Será que há uma oposição efetiva entre as categorias desse questionamento, cuja forma suscita a exclusão de uma (representação) pela outra (participação)? Em outras palavras, a participação popular, defendida em uma perspectiva democrática radical, coloca-se contra a representação institucionalizada pelo voto?

Como Bobbio (1986, p. 44) explica, a democracia representativa “significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por

aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade”. Porém, como a representação implica, na prática, a alienação total e imediata da vontade, permitindo que representantes atuem à margem dos representados, resulta num sistema disfuncional, permeado por tendências antagônicas à centralidade da própria democracia. Diante dessa anomalia latente, urge reinventar a própria democracia, reconstruindo-a a partir da vontade popular, como assevera Addor (2018, p. 1.122):

É preciso ser ousado para reinventar a democracia, ocupando os espaços democráticos existentes, mas também propondo/construindo novas estruturas que renovem o modelo. É preciso questionar os políticos, os partidos políticos, as câmaras, os congressos, os senados, os conselhos, em uma análise cotidiana do funcionamento dos nossos sistemas políticos, visando à maior interferência popular nos espaços de tomada de decisão. Em outras palavras, é necessário democratizar a democracia.

Escolher os indivíduos política e administrativamente capazes de decidir, em nome de toda a população, os rumos do Estado, significa, por um lado, considerar incompetente a maioria esmagadora da população. Por outro lado, delinea uma tarefa de enormes proporções, extremamente rigorosa, em virtude de sua relevância para a mesma população. Porém, o eleitor, além de dificilmente conhecer o eleito, em geral, esquece com facilidade que votou nele. Raramente, cobrará os compromissos assumidos pelo então candidato na campanha. Mas o que importa é exercitar a cidadania votando, na forma de uma efetiva concessão do poder político, o que tem sido cumprido.

Como resultado desse processo, constitui-se uma espécie de aristocracia, considerando que os eleitos formam uma categoria pouco renovável, passando a defender interesses corporativos. Segundo Marazzi (2009, p. 26-27), a partir das transformações do sistema produtivo iniciadas por volta dos anos de 1970, conhecidas como pós-fordismo, a separação entre os universos econômico/empresarial e político deixa de existir, elitizando a gestão pública: uma separação que “sempre teve um caráter pragmático, servindo para melhor definir os âmbitos operacionais dos sujeitos, aqueles que atuam no mundo da economia e aqueles que ‘fazem política’”. Com essa elitização, o sentido da participação popular debilita-se, provocando o apassivamento do cidadão, sua resignação diante dos aspectos políticos e, conseqüentemente, dos rumos da sociedade. Portanto, refletir sobre participação implica, pelo menos, exigir prestação de contas dos representantes, acompanhando o seu desempenho ao longo do mandato, na perspectiva de

um acréscimo comunicativo na interação com os representados. Afinal, em termos habermasianos, os sujeitos do agir instrumental, típico do mundo empresarial, e os sujeitos do agir comunicativo, representantes e gestores públicos, agora se confundem, são praticamente os mesmos. Como alcançar tal premissa?

Na obra *Qual democracia?*, Bobbio (2010, p. 24) salienta a necessidade de que a democracia se consolide como uma condição formal do exercício do poder político, para além de um consenso inicial, legitimado pelo voto: “Não basta o consenso, mas é necessária uma verificação periódica do consenso”. Por meio dessa verificação periódica, envolvendo formas complementares e permanentes de acompanhamento do exercício do mandato dos representantes pelos representados, seria possível garantir maior legitimidade de suas decisões. Em outras palavras, cabe estabelecer princípios de controle da conduta representativa, tal como um critério fiador das ações decisórias tomadas no decurso do mandato, principalmente no poder legislativo.

Em outra obra, *O futuro da democracia*, Bobbio (1986, p. 87) delinea alguns princípios pertinentes ao controle da representação, sendo que a transparência aparece como o principal, assim, em suas palavras, “o poder público em público”. A publicidade das decisões permitiria o acompanhamento pelos representados, considerado um princípio basilar de qualquer relação de representação. Porém, tal premissa não se materializa plenamente em nossa democracia, na qual o distanciamento entre as partes agrega um componente complementar à obscuridade que permeia a rotina dos representantes. A profundidade da representação, cujo significado consiste em agir em nome de outros, demanda um repensar dessa condição, cujo consenso inicial, auferido pelo voto, revela-se insuficiente ao longo da duração. Por exemplo, é satisfatório aos representados apenas ter acesso ao resultado de decisões tomadas em uma sessão legislativa? Decisões que, não raro, afetando diretamente e em profundidade as suas vidas, tanto no presente quanto no futuro, não deveriam ser submetidas a algum tipo de deliberação e consenso prévio?

O desafio a ser enfrentado reside na relação estabelecida *pele e a partir* do ato inaugural, o voto, cuja ocorrência isolada é incapaz de estabelecer uma razoável sintonia futura entre as partes. O que ele estabelece e autoriza, ao manifestar uma escolha pessoal dentre um rol de nomes, tal como um *menu*, oferecidos pelos partidos políticos a cada quatro anos? A repre-

sentação exige que haja, minimamente, algum nível de confiança entre as partes, o que não se observa na prática eleitoral, pois pouco ou nada se conhece dos nossos representantes, além daquilo que propagam nas mídias e redes sociais, com forte apoio em estratégias de marketing. Desde *O contrato social*, de Rousseau (1762), escrito no século XVIII, se reconhece a impossibilidade de que todo o povo, o verdadeiro legislador, possa exercer a prerrogativa em sua plenitude. Porém, em tempos de comunicação em rede e de múltiplas formas de mobilidade virtual, será que não haveria condições de manifestarmos, como representados, nossa posição aos representantes, sempre que houver demanda legislativa?

Educação e democracia

Recentemente (meados de 2013), o fenômeno das manifestações nas ruas das maiores cidades do país despertou dúvidas sobre o comportamento popular em relação à política. O que representariam tais movimentos? O que poderiam significar diante de uma democracia representativa há muito tempo em crise, esgotada em sua vinculação à realidade social? Que tipo de engajamento político seria capaz de gerar? Revelaria indícios de uma ruptura com a tradição autoritária do poder no país? Porém, aos poucos, as manifestações foram se mostrando carentes de sistematização e reflexão, envolvidas por estímulos difusos e de duração fugaz, amplamente conduzidas por ideias propagadas pelas redes sociais. As motivações difusas, o caráter passageiro e a carência de reflexão constituem-se como características que nos desafiam em relação ao processo educativo, sobretudo o escolar. Mesmo que a educação não se resuma ao espaço-tempo institucionalizado na escola, como lembra Severino (2001, p. 84), é o processo educativo que “promove a inserção dos indivíduos na esfera da realização da existência da espécie”. Com isso, é imperativo considerar que há uma influência pedagógica nas manifestações, fruto de uma educação voltada para a cidadania representativa, carente de autonomia e fortemente reacionária, pouco afeita à reflexão; identificada bem mais com o funcionamento político em curso do que com a sua transformação pela via participativa, vinculada ao engajamento popular.

A tarefa fundamental da educação escolar continua idêntica àquela denunciada por Freire, porém atualizada diante de uma sociedade do cansaço (Han, 2015): formatar sujeitos para inseri-los em um cotidiano da po-

sitividade total, hiperestimulados, aparentemente ativos, reproduzindo e consolidando o modelo social em curso. Sujeitos que, individualizados, acostumem-se a não falar com o outro, não protagonizar, a seguir normas globais necessárias ao sistema; atomizados, produzidos pela escola em conformidade com a sua funcionalidade social, que não se pronunciam (embora opinem, pensando argumentar via redes). Aos cidadãos cabe, tão somente, respeitar o contrato social vigente, como se este pairasse sobre suas cabeças em um patamar superior, inalcançável às capacidades de *peças comuns*. Elaborado por especialistas, representantes eleitos de forma direta pelos cidadãos, o contrato não permite ser compreendido por eles, sequer posto em discussão.

Uma instituição como a escola atua e assume posicionamentos que, no seu cotidiano, não são apenas administrativos, técnicos e pedagógicos; são também políticos. Tais posicionamentos constituem sua forma de exercer o poder e refletem, direta e/ou indiretamente, em alguma medida, na conduta das pessoas que se vinculam ou vincularam a ela em algum momento. Da mesma maneira, práticas desempenhadas junto a experiências participativas, como o OP, exercem influência formativa sobre os participantes, estimulando ou tolhendo, ainda que contraditoriamente, a tendência ao protagonismo político. Trata-se da força do exemplo, capaz de instituir comportamentos que se materializem como cultura, ou seja, modos de ser e de agir em relação à política, especificamente. A atuação instituinte dos sujeitos, que é aberta e propícia à mudança, exercendo movimentos tensionadores do instituído, afeito ao imobilismo. Portanto, a educação, que transcende os espaços escolares, não pode ser considerada, como afirma Freire (1992, p. 32), responsável pela transformação do mundo, mas a transformação implica processos educativos afinados com ela.

A escola é uma instituição social, cuja tarefa formativa abrange a preparação da cidadania para a vida em sociedade. Os referenciais que qualquer sujeito aprendiz toma como exemplo são de ordem pessoal e institucional. Envolvem pessoas, como familiares, amigos e professores, e instituições, como escolas e órgãos públicos em geral, que proporcionam as experiências a partir das quais vamos nos constituindo e moldando como cidadãos e cidadãs de um estado. Logo, se a escola e seus sujeitos (docentes, gestores, servidores em geral) atuarem de forma a estimular a autonomia e o protagonismo, fundamentados pelo diálogo e pela participação, seus exemplos formativos serão irradiadores dos mesmos princípios às de-

mais instâncias do social. O contrário também, negando a participação e educando pelo autoritarismo, estará reproduzindo uma normatividade anacrônica, que produz o afastamento entre as pessoas e suas próprias instituições de convívio.

É assim que “a democratização da escola”, como salienta Freire (1992, p. 114), faz parte de um movimento mais amplo de democratização da sociedade, porém não de forma mecânica, pois é “fator também de mudança”. A participação competente dos cidadãos *livres e iguais* é importante, ainda que não para assumir o poder político administrativo, mas para, pressionando, permanentemente as tomadas de decisão do Estado, influenciá-lo.

Há uma dimensão de responsabilidade que nos instiga, como educadores, provocando-nos a questionar que realidade social/política estamos proporcionando para nossos filhos e netos, para as futuras gerações. Ao problematizar, na história da nossa existência, como sujeitos, a relação entre o passado e o presente, considerando nossa atuação como profissionais e, inseparavelmente, como cidadãos, conseqüentemente, somos instados a refletir sobre o sentido de responsabilidade a partir *do que, do como e do quanto fazemos* (ou deixamos de fazer), como trabalhadores e trabalhadoras em educação. É por esse viés que se busca desenvolver argumentos e provocações tensionadores dos elementos educação e política, contextualizados no período contemporâneo.

Duas categorias freireanas fundamentais emergem na problematização desse contexto: consciência e rigorosidade. A consciência é considerada em sua dimensão cognoscente (um conhecimento) que reflete a maneira como desenvolve-se nossa leitura do mundo. E, diante dele, em sua concretude, posicionamo-nos, atuamos em todos os espaços e tempos que vivenciamos. É por meio da consciência, como capacidade comum ao gênero humano, que elaboramos um determinado tipo de percepção e interpretamos os fenômenos que nos envolvem. Já a conscientização seria a consciência em movimento, o seu aprofundamento em meio a um novo processo de apreensão da realidade, em relação com o estar sendo do sujeito que a vivencia. Como movimento, assim como na Física, depende de uma força que o provoque, e essa força é representada pela educação. E, ao se colocar em movimento, a consciência como conscientização vai de encontro à fixidez sistêmica, estimulando a superação do posicionamento passivo no acontecer cotidiano.

Na dimensão de conhecimento, a conscientização relaciona-se ao si próprio e aos outros seres humanos, considerando todos em seu contexto vital. Na primeira dimensão, situa-se o sujeito histórico, a subjetividade do *eu no mundo*, capaz de aprofundar a realidade percebida por meio da reflexão crítica. Voltada para si, nessa dimensão, a conscientização é autocohecimento. Porém, ele também ocorre, necessariamente, na esfera relacional com os outros seres humanos, entendidos como semelhantes em sentimentos, necessidades, direitos e deveres na sociedade: é o reconhecimento. Complementando os atos de conhecer e reconhecer, a conscientização, como um processo histórico subjetivo e intersubjetivo, encontra seu ápice na ação transformadora da realidade. Com isso, também se percebe um sentido de responsabilidade resultante dessa condição processual que envolve conhecer, reconhecer, agir e transformar.

Já a rigorosidade compreende dimensões vinculadas ao nosso agir profissional, que é político e pedagógico, sendo que a educação é uma prática social. Configura-se, nesta abordagem, como um conjunto de exigências do processo de ensinar e aprender, amparado em critérios. A rigorosidade constitui, por exemplo, a preocupação maior ou menor com a profundidade do argumento, com a sua fundamentação; com a maneira de, diretivamente, assumindo a responsabilidade em relação ao processo de ensinar e aprender, agir em relação a ele em seus detalhes cotidianos (exemplos em relação a trabalhos escolares/acadêmicos, sua qualidade exigida ou não, o retorno dado a ele ou não). Como procedemos diante do *copia e cola*, explícita ou implicitamente presente, nos trabalhos recebidos? Temos percebido ou sequer conseguimos identificar? Como trabalhamos a pesquisa em nossa práxis política e pedagógica? Temos trabalhado ou evitamos, diante do volume de atividades, que, exigindo mais e mais a cada dia, nos remete ao tradicional?

É fácil perceber a relação política e pedagógica inerente ao processo educativo, em seu cotidiano. Como exemplo, recorramos a Milton Santos (2011, p. 10-11), quando, em conferência, na Universidade Federal de Juiz de Fora (1996), já dizia que “a política se faz cada vez mais de forma científica. Ela é feita de forma científica a partir de formas simbólicas. Daí, nós vivemos uma democracia que não chega a sê-lo, porque democracia de mercado é o que temos neste país e na América Latina de uma maneira mais geral, e cujo fermento é o marketing”. Atentando à cultura do consumo, Santos explica que a relação com a democracia acaba reduzida à mes-

ma dimensão, fazendo com que as eleições se configurem como momentos “de consumo político, mas não de política”.

Se atentarmos para o processo eleitoral, veremos o quanto somos conduzidos pela propaganda, o que contribui para desacreditar, ainda mais, o já falido modelo representativo que adotamos. Escolhemos o que parece ser a melhor figura para nos representar, governar... ou seja, decidimos pelo simulacro, tornado cada vez mais eficiente a partir da hiperespecialização tecnológica e midiática, em profunda conexão. O poder de convencimento daquilo que aparenta ser é fantástico e impacta-nos de tal forma que já não nos preocupamos em verificar sua veracidade. Como nas chamadas *fake news*, propagação de notícias falsas ou manipuladas fora de contexto, a desconfiança generalizada nas pessoas e nas instituições públicas, aliada a uma cultura refratária à rigurosidade, contribui para a sua eficácia nociva. Não nos importamos em verificar a fonte, nem mesmo o contexto do fato narrado. E se nos importarmos, assim como na docência em relação ao plágio (ctrl c – ctrl v), saberemos como proceder, criticamente, nessa busca?

É assim que somos remetidos, na forma de uma imperativa reflexão crítica (dolorosa, talvez), à mesma análise sobre a nossa atuação profissional (professoras e professores): o que fizemos/fazemos, como fizemos/fazemos e para que fizemos/fazemos? Questionar *o quê* compreende o conjunto de atividades típicas da docência, sintetizadas pelas ações de planejar, executar e avaliar os processos de ensino e aprendizagem. O *como* remete à forma, de que modo atuamos (planejamos, executamos e avaliamos), a partir de que princípios, com quais intensidades agimos em cada momento. E o *para quê* assinala os horizontes da atuação, os sentidos que são atribuídos à docência pelos seus sujeitos. A presença de um ideal social, por exemplo, permeando a atuação profissional, é capaz de conferir sentidos específicos, importando ter clareza por parte dos sujeitos.

O desafio é problematizar a própria prática, provocando um movimento de permanente reflexão sobre ela (como tanto insiste Freire), à luz dos ideais e sonhos pelos quais nos movemos nas escolas e universidades deste país. Perguntar-se sobre como nos colocamos diante da rigurosidade metódica que o ensinar exige constitui um caminho para o enfrentamento da superficialidade e do sectarismo, problemas característicos da contemporaneidade. Na concretude do cotidiano de atuação, alguns referenciais podem ser apontados para uma educação cidadã, identificada com a arti-

culação entre representação e participação, fundamental para a implementação de uma democracia radical.

Elaborar regras, por exemplo, envolve assumir responsabilidades diante de determinado fenômeno, cuja lógica decisória implica construção participativa, possibilitando a apropriação criativa (não apenas imitativa). “É decidindo que se aprende a decidir”, como Freire (1996, p. 119) afirma: “faz parte do aprendizado da decisão a assunção das consequências do ato de decidir”. No âmbito da educação escolar, cabe indagar de quem é, realmente, a responsabilidade pela escola, pela universidade, sobretudo na dimensão pública. Buscar inspiração no cooperativismo solidário, a partir de princípios basilares como solidariedade, autogestão e cooperação, pode ser uma alternativa promissora.

Assumir o diálogo como fundamento da interação cotidiana, em consonância à experiência comunicativa da escuta e da partilha, é outro caminho profícuo. Envolvendo pessoas e instituições, aponta-se para uma educação do protagonismo e da responsabilidade, identificados com a democracia radical. A cultura da comunicação digital, ao anular as mediações, pode ser, ainda que contraditoriamente, explorada para a experiência comunicativa da partilha. Exigindo um posicionamento imediato e sem intermediários, tal comportamento pode ser tensionado para provocar uma ruptura crescente com a perspectiva representativa, característica da cultura política hegemônica na democracia liberal. Porém, isso não se construirá de maneira simples, exigindo paciência e perseverança nos diferentes espaços e tempos possíveis de exercitar. Uma *escola cidadã* na perspectiva freireana se construirá na medida em que se assumir como instituição de direitos e deveres, materializados em movimento permanente na sua prática cotidiana.

Ainda com base na postura dialógica, atua-se no ensino e na pesquisa por meio de metodologias participativas, cujo processo constrói caminhos e educa na via da intersubjetividade, do diálogo e da valorização do outro, de maneira colaborativa. Freire (1987, p. 196) afirma que “na teoria dialógica da ação os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em colaboração”, ou seja, “numa perspectiva de sujeitos que se encontram para a pronúncia do mundo, para sua transformação”. As experiências participativas fundamentam-se em princípios afins com a substantividade freireana, tais como respeito ao outro (principalmente aos saberes), diálogo (relacionamento), confiança (estar juntos), ruptura (resistência), decisão e responsabilidade (assumir posicionamentos).

Retomando a questão introdutória, em torno do eventual desencontro entre representação e participação democráticas, defendemos, na verdade, um movimento qualificador da primeira por meio da segunda. A ocorrência de alternativas participativas agregadas e complementares ao voto, promovidas pela base popular, seria um fator de tensionamento da representação, vinculando-a permanentemente aos representados. Afinal, na ausência de mecanismos de atualização e alimentação da dinâmica representativa, não é a população que legisla, mas os eleitos, que o fazem em atenção aos próprios interesses e/ou sob orientação partidária. Como resultado, ratifiquemos, nem sempre as demandas públicas são prioritárias, invertendo os princípios fundamentais do sistema em prol do interesse particular, tanto de indivíduos como de grupos. Visualizando de maneira objetiva, no Brasil, são 513 representantes com mandato na Câmara dos Deputados e 81 no Senado Federal, ou seja, 594 pessoas representam a vontade de 212,6 milhões, legislando em seu nome, fundamentadas, apenas, no voto em período eleitoral.

A consulta popular, a exemplo de duas experiências desenvolvidas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, o Orçamento Participativo (1999-2002) e o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã – SISPARCI (2011-2014), este último já com algum amparo nas condições proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação em rede, revela-se uma necessidade inequívoca, explicitada pelas lacunas da representação democrática. Em âmbito nacional, duas possibilidades de consulta encontram-se juridicamente estabelecidas: o Plebiscito (consulta prévia) e o referendo (consulta posterior, ratificando ou rejeitando uma proposta). Embora pouco recorrentes, ambos são previstos desde 1988 na Constituição Federal (art. 14), que estabelece: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **I** - plebiscito; **II** - referendo; **III** - iniciativa popular”. Ainda que não constituam iniciativa popular, ambas as formas de consulta poderiam tornar-se mais frequentes, a partir das amplas possibilidades tecnológicas do mundo contemporâneo. Aprender a participar pela experiência participativa, assumida como princípio, e não apenas como estratégia de poder, é um caminho para a democratização radical (Streck; Pitano; Moretti, 2017). Sua prática, aliada a outras promovidas junto aos poderes executivo e legislativo, pode somar-se como força de movimento, vindo a constituir uma cultura participativa perene.

Temas fundamentais para o país, que afetam direta e profundamente a vida das pessoas e de gerações futuras, tais como reformas previdenciária e tributária, não podem continuar sendo decididos por um pequeno grupo, à mercê de pressões corporativas. Eles necessitam ser submetidos ao crivo popular, na sua maior abrangência possível, pois somente as próprias pessoas podem dizer o que consideram o melhor para elas. Além de gozarem de maior autonomia, considerando o quantitativo, suas decisões resultam incontestáveis, pressionando os poderes da república a buscarem alternativas aos desafios que as ensejaram, enquanto propostas. Porém, sabemos que a integração entre participação e representação é, ao mesmo tempo, um desafio necessário e árduo, como explica Gamboa (2020, p. 374):

A integração de ambas as categorias (democracia representativa e democracia participativa) certamente não é uma tarefa fácil. Pelo contrário, exige muita engenharia constitucional, baseada em extensas negociações políticas não só com a parte institucional (governo e partidos políticos), mas também com os não institucionais (organizações sociais), pois enfim o que se busca é a aproximação entre os representantes e as demandas dos cidadãos. Da mesma forma, não se trata apenas de inserir as figuras da democracia participativa no texto constitucional, mas para acomodá-los harmoniosamente no mesmo com os já existentes da democracia representativa, o que implicará necessariamente vários ajustes e alterações nesta última (tradução livre).

A dimensão participativa da democracia representativa, chamemos assim, volta-se para dois propósitos complementares, no sentido de qualificar o funcionamento do paradigma democrático atual. O primeiro compreende a busca por elevar a influência direta dos representados nas decisões que lhes impactem mais sensivelmente, e o segundo, elevação do controle sobre o exercício do mandato representativo, o que se espalha, também, pelas instâncias do poder executivo. Em ambos radica, como princípio fundante, o conhecimento das pessoas sobre suas possibilidades de fazer parte, diretamente, do processo democrático, descolonizando as instâncias da gestão pública submetidas ao tecnicismo e à burocracia, elementos instrumentais que contribuem para ampliar o distanciamento entre povo e poder político.

Considerações finais

Diante do exposto, destacamos a necessidade de manter presentes, pelo menos, dois condicionantes da participação política em nosso meio, que são os fatores cultural e material. O cultural reflete a democracia repre-

sentativa na sua funcionalidade mais básica, correspondente ao voto como a única forma de atuar, reconhecida por ampla parcela da sociedade em seu caráter de concessão. Cabe aos processos formativos, articulados com aspectos funcionais do próprio aparato democrático representativo, a sua transformação, um desafio árduo, lento, mas necessário. E, ademais, o material corresponde aos níveis de pobreza e miséria econômica nos quais é mantida uma parcela enorme de pessoas. De acordo com o IBGE (2021), cerca de 25% da população brasileira (212,6 milhões) encontravam-se, em 2020, em situação de pobreza (já considerados os programas sociais em curso), ou seja, 53 milhões pessoas, sobrevivem com menos de U\$5,50/dia conforme a linha do Banco Mundial. Em extrema pobreza, cerca de 6% da população, 12,7 milhões de pessoas sobrevivendo com menos de U\$1,90/dia.

Se um terço da população necessita, antes de qualquer outra coisa, lutar por comida, como esperar que essas pessoas reúnam condições para engajar-se politicamente? Esse contingente enorme representa a face cruel da cidadania atrofiada, esquecida, apontada por Milton Santos (2007, p. 19), ao questionar: “Quantos habitantes, no Brasil, são cidadãos? Quantos nem sequer sabem que não o são?”. Portanto, somadas as carências materiais e as carências culturais, difíceis de expressar por indicadores objetivos, a maioria da população encontra-se “desprovida de meios para uma análise crítica de sua própria condição” (Santos, 2007, p. 28). Problematizar uma educação para a cidadania implica ter presente que o processo educativo escolar se desenvolve junto a essa parcela social, corroborando a sua condição relativa como instituinte da democracia radical.

Vislumbramos o papel da educação como dimensão possibilista de um outro arranjo democrático. Cabe ao processo educativo não apenas informar, fazer saber, mas essencialmente educar para a atividade política, desenvolver competências participativas, sobretudo pelo exemplo cotidiano de seus agentes e instituições. Participar requer condições culturais e de conhecimento, boa parte delas fornecidas por experiências escolares intencionadas politicamente, ou seja, envolvidas com uma formação cidadã efetiva, voltada para a responsabilidade democrática. Formação que envolva dimensões jurídica, econômica e fiscal, dentre outras, indispensáveis para o exercício da participação política e a ingerência na coisa pública, cuja postura propositiva resulte em conquistas, igualmente, formativas da cidadania crítica, compatível com a democracia que queremos. Uma democracia libertadora, e não liberal; dinâmica, e não estática; em movimento, con-

duzido por meio de processos educativos plurais, capazes de promover sua radicalização permanente, pela força do poder popular.

Tenhamos claro, mesmo que venha a ser institucionalizada uma modalidade participativa, como o OP, desvinculando sua ocorrência de uma disposição política partidária, a democracia radical não se materializará sem uma base de sustentação. E essa base é uma cidadania compatível, cuja condição resultará de processos políticos e pedagógicos que a assumam como horizonte formativo.

Referências

- ABREU, Alzira Alves de (coord.). *Proclamação da República*. Dicionário histórico-biográfico da primeira República (1889-1930). Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/proclamacao-da-republica>>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- ACKERMAN, Bruce. *We the People Foundations*. Cambridge/MA: Harvard University Press, 1991.
- ADDOR, Felipe. Reflexões sobre a democracia participativa na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1.108-1.124, nov./dez. 2018. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170131>>. Acesso em: 21 jun. 2022.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* São Paulo: Loyola, 2010.
- BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de Indicadores Sociais*. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia. Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GAMBOA, Emilio Rabasa. La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, n. 43, julio/diciembre 2020. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932020000200351>. Acesso em: 23 jun. 2022.
- HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Tradução de Ênio P. Giachini. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LEITE, Gisele. Nove golpes da história do Brasil: nada se cria, tudo se copia. *Jornal Jurid.*, 8 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/nove-golpes-da-historia-do-brasil-nada-se-cria-tudo-se-copia>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

MARAZZI, Christian. *O lugar das meias: a virada linguística da economia e seus efeitos sobre a política*. Tradução de Paulo Domenech Oneto. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

MARSHALL, Thomas Humprey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Metton Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. Geografia: além do professor? *GEOgraphia*, v. 13, n. 25, p. 7-15, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2011.v13i25.a13612>>. Acesso em: 21. jun 2022.

STRECK, Danilo R.; PITANO, Sandro de C.; MORETTI, Cheron Z. Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. *EDUR – Educação em Revista*, n. 33, e167880, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698167880>>. Acesso em: 21. jun 2022.

Por uma pedagogia da participação

Daniilo R. Streck¹

Introdução

Participação é, como indicado no nome *Orçamento Participativo*, a ideia-força que está na base deste processo que se situa entre planejamento, pesquisa participante e aprendizagem de cidadania. Isso, no entanto, diz muito pouco, uma vez que não se pode pressupor uma relação direta entre participação, cidadania e democracia. Este capítulo tem o objetivo de questionar o uso fácil do conceito, ao mesmo tempo que apresenta subsídios que possam auxiliar na construção de uma pedagogia da participação. O Orçamento Participativo, pelo seu reconhecido caráter inovador, é um dos lugares privilegiados de acompanhar os movimentos pedagógicos que emergem neste tempo de reformas estruturais e de revisões conceituais.

Menciono algo da história da participação, principalmente no tocante ao seu papel educativo. Discuto brevemente algumas noções de participação, um conceito com vários sentidos, tanto do ponto ideológico quanto dos princípios teóricos em que seu uso se fundamenta. Apresento e analiso alguns dados sobre os participantes no Orçamento Participativo no estado, bem como as razões apontadas para o envolvimento no processo. Por fim, aponto alguns elementos que podem ajudar na construção de uma pedagogia da participação: o direito de dizer a sua palavra; uma mística de participação; a circulação de informações; a vinculação do cotidiano com as utopias.

Participação e democracia

Seria difícil encontrar algum candidato a cargo público ou gestor de empresa ou escola que se manifestasse contrário à participação. O conceito é bandeira essencial em linhas de ação progressistas, onde muitas vezes

¹ Daniilo R. Streck, Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

acompanhado do qualificativo popular. Ao mesmo tempo, sabemos que debaixo deste nome se escondem práticas e políticas que nada mais fazem do que viabilizar a dominação. É característica dos regimes totalitários, independente do matiz doutrinário, conseguir a “participação” das massas, muitas vezes em troca de algum tipo de “pão e circo” ou da mobilização para a consecução de projetos de maior ou menor interesse público.

Carole Pateman sugere que na segunda metade do século passado, devido à recente história do fascismo e depois o estabelecimento de regimes totalitários com altas taxas de participação das massas, o conceito passou a ser mais associado com totalitarismo do que com democracia. Daí a pergunta que muitos cientistas políticos começaram a fazer sobre a viabilidade de democracias conforme as teorias liberais clássicas. “A conclusão esboçada (...) é a de que a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e que um aumento de participação política dos atuais não participantes poderia abalar a estabilidade do sistema democrático (Pateman, 1992, p. 11). No caso da América Latina o estabelecimento das ditaduras confirma parte desta suspeita. Mas, como veremos adiante, há outro lado deste mesmo fato.

Se olhamos para a história, realmente não temos muito do que nos orgulhar, enquanto civilização, com relação a uma repartição do poder e dos recursos. A começar pela Grécia clássica, onde a ideia de participação é, aos olhos de hoje, extremamente limitada, uma vez que de antemão incluía apenas os homens (não as mulheres) livres. O número de cidadãos atenienses, na estimativa de Finley, nunca passou de 35 a 40 mil.² As assembleias, no mínimo 40 por ano, tinham a duração de um dia, o que implicava a disponibilidade de tempo e recursos (Finley, 1988, p. 30).

Também em Rousseau, considerado por Pateman o “teórico por excelência da participação”, há uma ambiguidade fundamental quanto às possibilidades da participação. Por um lado, ele reconhece no seu *Contrato Social* que “quando alguém disser dos negócios do Estado: *Que me importa?* –

² Finley enfatiza, no entanto, que não se deveria descartar a experiência grega com base numa visão dicotômica da sociedade que não dá conta de algumas inovações importantes. Por exemplo, contavam-se entre os cidadãos, camponeses, comerciantes e artesãos que tinham os mesmos direitos que os homens das classes mais altas, também com um nível de instrução muito superior. “A integração de tais pessoas na comunidade política, como membros participantes, novidade estarecedora para a época e raramente repetida daí por diante, resgata parte da importância da democracia antiga” (Finley, 1988, p. 29).

pode-se estar certo de que o Estado está perdido” (Rousseau, 1983, p. 107). No mesmo livro ele dirá que a democracia, como o regime ideal, não é para homens e sim para deuses. Como não somos deuses, temos de nos satisfazer com algo menos perfeito (Rousseau, 1983, p. 86).

Isso apenas mostra como o contrato social moderno foi de abrangência muito limitada. As mulheres reclamam, com razão, que elas ficaram de fora.³ Para os negros, foi um contrato entre homens brancos que, enquanto afirmavam a igualdade de todos os homens (sic!), promoviam o tráfico de escravos da África. Nem é necessário falar dos povos indígenas, a respeito de quem se precisou nada menos que uma bula papal para declarar que tinham alma, que eram humanos. Por fim, foi também um contrato que separou o ser humano da natureza, transformando-a em mero suporte para a realização humana.

A necessidade do recurso à participação parece corresponder à crise de legitimidade que grande parte dos governos e das instituições encontram entre a população, sendo por isso reclamada pela direita e pela esquerda. As palavras do presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, num discurso perante a Junta de Governadores em 1998, são um bom exemplo de como o conceito é apropriado por um setor politicamente conservador:

importante a adesão das partes. Os países e seus governos devem estar no comando e, como demonstra a experiência, o povo deve ser consultado e participar.

É importante a participação – não só como meio de melhorar a eficácia do desenvolvimento, como sabemos por estudos recentes, mas como a chave da sustentabilidade e da alavancagem a longo prazo.

Nunca devemos nos esquecer de que o governo e o povo é que devem determinar as suas prioridades. Nunca devemos nos esquecer de que não podemos nem devemos impor o desenvolvimento por um comando vindo de cima – ou do exterior (Wolfensohn, 1998).

Ou seja, a participação torna-se politicamente correta e ganha espaço na mídia. O destaque recebido pelo Orçamento Participativo no Habitat II, em Istambul no ano de 1996, como uma das melhores experiências de participação popular pode ser entendido (também) dentro deste contexto.

³ Este tema é elaborado no capítulo 2 do livro *Educação para um novo contrato social*, tendo por base, respectivamente as análises de Carole Pateman (*O contrato sexual*), Charles Mills (*O contrato racial*) e Michel Serres (*O contrato natural*).

A recente campanha do voluntariado, com o envolvimento de empresas e com estratégias de premiação para experiências bem-sucedidas, geralmente dentro das mesmas regras do mercado, são outro sinal da forma de participação desejada e estimulada.

Do outro lado, no meio conhecido como popular, a participação tem uma longa história ligada com os movimentos sociais e com uma clara conotação de classe social. Carlos Rodrigues Brandão, num trocadilho sugestivo, fala das “participações da participação”, referindo-se aos vários níveis de participação na e da pesquisa participante. Ressalta que um conceito como participação, em si mesmo, diz muito pouco. Sua verdadeira significação é adquirida na identificação com determinado projeto de classe (Brandão, 1986, p. 165). No fim, o que importa é que a educação popular, da qual a pesquisa participante é derivada, seja aquela ação pedagógica que *participa* do “processo lento e difícil de produção e acumulação do poder popular” (Brandão, 1986, p. 187). Nada ou muito pouco a ver, portanto, com convites esporádicos para opinar sobre determinado assunto, com a delegação de responsabilidade para tornar os setores da empresa mais eficientes ou com a mobilização para campanhas.

O fato de a participação ser reclamada tanto pelos governos e por organismos não governamentais de direita e de esquerda confirma que num período do crise ou de transição paradigmática, segundo Boaventura de Sousa Santos, a discussão epistemológica e semântica passa a primeiro plano.⁴ A realidade está em constante procura de linguagem capaz de lhes dar sentido.

Qual seria a ideia de participação presente na teoria e na prática do Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul? Como esta participação é vista pelos cidadãos e pelas cidadãs que gastam o seu tempo e o seu dinheiro para ir às assembleias? Como esta participação é vista pela própria coordenação do OP? Quem efetivamente participa? Todos e todas têm as mesmas condições de participar? Quem participa de quê?

⁴ “Vivemos, pois, numa sociedade intervalar, uma sociedade de transição paradigmática. Esta condição e os desafios que ela nos coloca fazem apelo a uma racionalidade activa, porque em trânsito, tolerante, porque desinstalada de certezas paradigmáticas, inquieta, porque movida pelo desassossego que deve, ela própria, potenciar” (Santos, 2000, p. 41).

Alguns nomes para a participação

Para fundamentar a discussão das questões acima elencadas, cabe ao menos explicitar uma pergunta anterior: Pode-se partir do pressuposto de que a participação é importante e desejável como um bem em si mesmo, como uma espécie de valor universal? Em que se funda a necessidade e a vontade de participar? Trata-se de um breve exercício de aproximação ao óbvio, principalmente para evidenciar a relevância e necessidade de tal esforço diante de um conceito em constante risco de virar chavão político.

Nesta reflexão, pressupõe-se que a participação seja um fenômeno ou processo constitutivo da condição humana, que ela tem a ver fundamentalmente com a dignidade de mulheres e de homens. Conforme Boff, “pelo fato de ser pessoa, de ser criativo, livre, responsável, o ser humano vem dotado de uma vontade ontológica de participação. Não se trata de uma veleidade que pode ser ou não ser. Essa vontade é intrínseca” (2000, p. 80). As formas dessa participação são cultural e historicamente determinadas. O uso pejorativo da noção cacique (para líder político autoritário) apenas mostra o quão pouco sabemos sobre as formas de participação em outras culturas.

Como se justifica essa “vontade ontológica”? Desde a definição de Aristóteles do homem como “animal político”, poderíamos nos apoiar na maioria dos grandes pensadores para argumentar pela necessidade do ser humano de participação. Para exemplificar, tomo como referência alguns pensadores contemporâneos, dois deles diretamente ligados ao mundo da educação e o outro muito próximo, que, partindo de pontos de vista distintos, chegam à mesma defesa da participação. As citações têm o objetivo de trazer as suas próprias vozes para o debate.

Para Paulo Freire, a participação tem a ver com o próprio “ser mais” característico de homens e mulheres. Não existe “ser mais” no isolamento do indivíduo. Homens e mulheres são seres dialógicos que realizam a sua natureza através da comunicação. Sua intencionalidade em relação ao mundo é sempre cointencionalidade que se realiza através da práxis. Por isso, o nome de participação para Freire é **engajamento** pela humanização. O que não for isso é pseudoparticipação (Freire, 1981, p. 61).

Assim sendo, a participação fundamenta a própria possibilidade de conhecer:

O sujeito pensante não pode pensar sozinho; não pode pensar sem a co-participação de outros sujeitos no ato de pensar sobre o objeto. Não há um

“penso”, mas um “pensamos”. É o “pensamos” que estabelece o “penso e não o contrário.

Esta co-participação dos sujeitos no ato de pensar se dá na comunicação. O objeto, por isto mesmo, não é a incidência terminativa do pensamento de um sujeito, mas o mediatizador da comunicação.

Daí que como conteúdo da comunicação, não pode ser *comunicado* de um sujeito a outro (Freire, 1975, p. 66).

Partindo de uma visão sistêmica, Hugo Assmann coloca a ideia de **solidariedade** como condição para a recriação da vida, desde as formas mais simples às mais complexas. O ponto de partida é o reconhecimento de dependência mútua não só entre os seres humanos, como também de tudo o que é vivo e não vivo:

O reconhecimento da interdependência entre todas as pessoas do mundo, entre todos os seres vivos e não vivos do planeta Terra e entre todos os corpos celestiais do universo nos faz ver que há uma interdependência objetiva, isto é, independente do nosso reconhecimento ou aceitação. É uma interdependência como um fato. Todos nós sofremos os efeitos positivos ou negativos do que acontece no sistema em que vivemos (Assmann; Mo Sung, 2000, p. 81).

Depois de inventariar várias propostas de solidariedade, ele afirma que “solidariedade tem a ver com o modo de ver o mundo e a vida. Solidariedade é uma relação inter-humana fundamentada na alteridade, que pressupõe o reconhecimento do/a outro/a na diferença e singularidade, atributos da alteridade” (2000, p. 97).

Para Leonardo Boff, participação tem o nome de **concriação**. Trata-se no fundo da participação nos mistérios da existência, da qual brota uma profunda fraternidade entre todos os seres vivos e não vivos. A atitude diante de toda a criação é, portanto, de reverência e de compaixão por tudo o que tem sua existência ameaçada. A solidariedade deixa de ser uma atitude entre homens e mulheres, mas uma forma de sentir-se parte de uma frágil e bela teia de relações em perpétua criação de formas cada vez mais complexas e cada vez mais voltadas à interação (Boff, 2000, p. 90).

É preciso nada menos do que uma nova cosmologia que dará sustentação a uma outra compreensão de participação, fundada numa sintonia universal e a partir da qual a existência humana alcança um novo patamar:

Precisamos fazer o nosso grande êxodo, atravessar o Mar Vermelho do mundo das exclusões para o mundo das inclusões, da realidade da repetição para a realidade da criação; importa atravessar o nosso rubicon que nos mantém na pré-história de nós mesmos, para irrompermos na terra prometida dos

seres humanos entrelaçados por uma rede de vida, de sentido de colaboração, de diferenças que se complementam, construindo juntos o reino humano no qual a própria seta da criação ascende rumo a uma unidade orgânica e supremamente bem aventurada a que nós chamamos Deus (2000, p. 92).

Freire, Assmann e Boff são apenas exemplos de como essa necessidade ontológica da participação pode ser justificada a partir de pontos de vista epistemológicos distintos e com objetivos políticos diferentes. O título desse texto, portanto, assume o propósito e a intenção de que se faz necessário educar a participação. O educador não educa simplesmente para participar, mas ele educa para algum tipo de participação. Dito de forma ainda mais radical, o educador e a educadora educam a própria participação na medida em que a cultivam, orientam, informam, contextualizam e incentivam.

Quem participa

A participação no OP está aberta a toda a sociedade, embora apenas os jovens acima de 16 anos tenham direito a voto. Nas assembleias, principalmente no interior, se verifica a participação de crianças que acompanham os pais. Em alguns casos a escola se mobiliza para uma presença maciça dos alunos para reforçar o argumento em favor de determinada demanda, por exemplo a aquisição de um laboratório ou a construção de ginásio de esportes.⁵ Nos quatro anos de OP no Estado do Rio Grande do Sul, houve a participação, respectivamente, de 179.980 eleitores em 1999, 281.926 em 2000, de mais de 378.340 em 2001 e de 333.040 em 2002. Não existe uma tabulação geral de dados relativos ao sexo, profissão, escolaridade e outras variáveis.⁶ Os dados que coletamos, em várias regiões do Estado, no entanto, permitem algumas constatações importantes. As tabelas a seguir, de respondentes a um questionário aplicado em duas regiões distintas do Estado, numa cidade da região metropolitana (São Leopoldo) e

⁵ Houve uma importante discussão nos meios de comunicação sobre a pertinência da liberação dos alunos das aulas para a participação nas reuniões do OP. Os argumentos contrários via de regra veem nessa participação uma coação, muitas vezes por considerarem a própria proposta do OP um jogo “ideológico.” Os defensores argumentam com o aprendizado da democracia através da exposição direta.

⁶ Para uma análise do “Perfil socioeconômico dos integrantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre”, veja Fedozzi (1999, p. 146-152). Os participantes são identificados por renda familiar, grau de instrução, etnia, sexo e a participação em associações comunitárias ou de classe.

outra do sul do Estado (Pelotas), exemplificam o quadro de participantes em áreas urbanas⁷:

Assembleias Municipais

São Leopoldo e Pelotas

CAIC – Feitoria Madezatti São Leopoldo/RS

Data: 04/04/02

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

SEXO DOS RESPONDENTES

	São Leopoldo		Pelotas	
	Número de respostas	Porcentagem (%)	Número de respostas	Porcentagem (%)
Feminino	40	58,82	29	58%
Masculino	25	36,77	21	42%
Não responderam	03	4,41	0	0
Total	68	100	50	100%

IDADE

	São Leopoldo		Pelotas	
	Número de respostas	Porcentagem (%)	Número de respostas	Porcentagem (%)
16 a 20 anos	17	25,00	08	16%
20 a 30 anos	11	16,18	07	14%
30 a 40 anos	17	25,00	09	18%
40 a 50 anos	11	16,18	17	34%
Acima de 50 anos	10	14,71	09	18%
Não informou	02	2,94	0	0

⁷ Tabelas organizadas por Cheron Z. Moretti e Renata Lisboa Machado.

ESCOLARIDADE

	São Leopoldo		Pelotas	
	Número de respostas	Porcentagem (%)	Número de respostas	Porcentagem (%)
Não alfabetizado	00	0,0%	-	-
1º grau incompleto	20	29,41%	17	34%
1º grau completo	05	7,35%	04	8%
2º grau incompleto	20	29,41%	07	14%
2º grau completo	09	13,23%	08	16%
3º grau incompleto	02	2,94%	03	6%
3º completo	08	11,77%	11	22%
Não Informou	04	5,89%	0	0

CURSOS SUPERIORES

São Leopoldo

- Educação Física 02
- Pedagogia 02
- Letras 01
- História 01
- Direito 02
- Artes plásticas 01

Pelotas

- Engenharia Elétrica 01
- Geografia 01
- Economia 01
- Psicologia 01
- Formação de Oficiais da Brigada Militar 02
- Matemática 01
- Direito 01
- Letras 01
- Música 01
- Ciências Sociais 01
- Engenharia Mecânica 02
- Licenciatura em Desenho e Artes 01
- Veterinária 01

PROFISSÃO

São Leopoldo			Pelotas		
Nome	Número de respostas	Porcentagem (%)	Nome	Número de respostas	Porcentagem (%)
Estudante	15	22,05	Estudante	07	14
Dona de casa	05	7,35	Funcionário público	05	10
Professor(a)	05	7,35	Dona-de-casa	04	08
Bombeiro	03	4,41	Professor	04	08
Doméstica/diarista	03	4,41	Comerciária	03	06
Operador de máquina	03	4,41	Secretária	02	04
Aposentado	02	2,94	Advogado	01	02
PoliciaI militar	02	2,94	Aposentado	01	02
Profissional liberal	02	2,94	Auxiliar de cozinha	01	02
Serviços gerais	02	2,94	Auxiliar de escritório	01	02
Almoxarife	01	1,47	Auxiliar de serviços gerais	01	02
Assist. administrativo	01	1,47	Auxiliar de pedreiro	01	02
Auxiliar de limpeza	01	1,47	Cabelereira	01	02
Comerciário	01	1,47	Caixa operadora	01	02
Costureira	01	1,47	Contabilista	01	02
Cozinheira	01	1,47	Costureira	01	02
Chapeador e pintor	01	1,47	Designer gráfico	01	02
Ferramenteiro	01	1,47	Eletricitário	01	02
Funcionário público	01	1,47	Eletrotécnica	01	02
Impressor serigráfico	01	1,47	Motorista	01	02
Lavador de carro	01	1,47	Oficial da Brigada Militar	01	02
Mecân. de manutenção	01	1,47	Padeiro	01	02
Metalúrgico	01	1,47	Pedreiro	01	02
Militar	01	1,47	PoliciaI Militar	01	02
Operário	01	1,47	Psicóloga	01	02
Preparadeira	01	1,47	Técnico contábil	01	02
Revisora de calçado	01	1,47	Vendedora de produtos de limpeza	01	02
Secretária	01	1,47	Veterinário	01	02
Supervisor escolar	01	1,47			
Não respondeu	07	10.29	Não respondeu	03	06
Total	68	100	Total	50	100

EMPREGADOS/DESEMPREGADOS

São Leopoldo

	Pessoas Empregadas	Porcentagem (%)	Pessoas Desempregadas	Porcentagem (%)	Não opinou	Porcentagem (%)
Feminino	14	2.06	09	13.24	00	00
Masculino	17	25	23	33.82	00	00
Total	31	45.49	32	47.06	00	00
TOTAL DE RESPOSTAS: 68						

Caso esteja desempregado, quais as atividades que realiza para gerar renda?

- Biscates
- Venda de roupas íntimas
- Mutirão na comunidade
- Montagem de móveis
- Instalação hidráulica
- Vendas
- Lavoura: soja e milho
- Dependendo dos pais
- Massagem
- Costura de roupas
- Vendas de roupas
- Faxina
- Passar roupa para fora
- Mecânico
- Motorista de Kombi
- Chapeação
- Doces e salgados

Pelotas

	Pessoas Empregadas	Porcentagem (%)	Pessoas Desempregadas	Porcentagem (%)	Não opinou	Porcentagem (%)
Feminino	12	41.38	17	80.95	0	0
Masculino	17	58.62	04	19.05	0	0
Total	29	100	21	100	0	0
TOTAL DE RESPOSTAS: 50						

Caso esteja desempregado, quais as atividades que realiza para gerar renda?

- Limpeza de pele
- Manicure
- Faxina
- Vendas em geral
- Lanches
- Cartomante
- Costura de roupas
- Prestação de serviços contábeis
- Garçonete (bico)
- Produção de doces e salgados

Destaca-se, nessa tabela, a coincidência do percentual de participação por sexo nas duas cidades: 58% dos participantes do OP são mulheres. Nas respostas sobre se o OP deveria continuar e sobre as mudanças verificadas, talvez se encontre ao menos parte da explicação desta expressiva participação feminina. Grande parte das respostas enfatizam o que pode ser abrigado sob a ideia de necessidades básicas (termo usado por vários respondentes), em que se inclui melhoria na escola, ou segurança e saúde referidas à própria comunidade. É de se supor que as mulheres de famílias mais pobres, que muitas vezes se constituem no elemento estável da família, tenham uma sensibilidade especial para o encaminhamento dessas questões próximas e veem no OP um espaço para isso. Mesmo que em níveis superiores de decisão dentro do OP haja mais homens, verifica-se que as mulheres continuam fazendo a “cobrança” das obras nas assembleias municipais.

Quanto à idade, apesar de diferenças, há uma distribuição bastante equitativa entre as idades. A participação de um grande número de jovens em São Leopoldo deveu-se em função da mobilização pela Universidade Estadual, conforme indicado nas justificativas. Parece não se confirmar uma tendência verificada em Porto Alegre, onde foi constatada uma sobrerrepresentação de pessoas de mais idade, geralmente aposentadas. Uma hipótese talvez seja de que o OP em nível estadual mobiliza o conjunto da população em função de demandas que têm a ver com o desenvolvimento da cidade e da região. Neste nível, não está em jogo apenas a água encanada ou o asfaltamento da rua, mas a possibilidade de emprego e de investimento de médio e longo prazo e que decidirão o destino dos jovens.

Em relação à escolaridade, as diferenças ficam em boa parte por conta da idade dos participantes e dos interesses que parecem estar movendo os cidadãos dos dois municípios. São Leopoldo estava bem mais focada na criação da Universidade, enquanto que Pelotas, que conta com uma universidade federal, apresentava demandas mais gerais. Há, mesmo assim, uma razoável distribuição entre os níveis de escolarização. No caso de Pelotas, os participantes com primeiro grau incompleto (34%) representam apenas uma fração levemente superior à dos participantes com terceiro grau incompleto e completo, somados (28%). Esses dados mostram que não se pode estabelecer uma relação direta entre nível de escolarização e participação. Tudo indica que esta é aprendida em outros espaços formativos.

O desemprego atinge quase a metade dos presentes nessas assembleias municipais. O que chama atenção é o grande número de atividades

exercidas pelos participantes em ambas as cidades. Em São Leopoldo, de um total de 31 pessoas empregadas, há nada menos do que 29 profissões diferentes. As 32 pessoas desempregadas realizam 17 tipos de atividade para gerar a sua renda. Em Pelotas repete-se o mesmo fenômeno: 29 pessoas empregadas exercem 28 profissões e as 21 pessoas sem emprego realizam 10 atividades diferentes, desde manicure à cartomante. Mais do que um elogio da diversidade, esses dados indicam dura luta pela sobrevivência, cada um se virando da melhor maneira que pode.

No número global de participantes, nota-se um importante aumento nos três primeiros anos, com um decréscimo no último ano, que foi de acirrada disputa pré-eleitoral dentro dos partidos do governo e depois entre os partidos que disputaram o poder. Há uma indicação de que a população acreditou no processo, mesmo que os resultados ainda não tivessem aparecido plenamente. Verifica-se que se instala entre os municípios uma espécie de competição com base em conquistas anteriores. O prefeito do Município de Pareci Novo, onde houve uma variação de 157 para 1.027 participantes nesses dois anos, assim explica o movimento realizado:

Na assembleia de 99 o povo não acreditou, nós fizemos a mesma divulgação, o povo não acreditou e nós perdemos a reivindicação maior que era a pavimentação asfáltica da RS 124. Isso ficou priorizado em Harmonia e Brochier. Aí o povo despertou. Pô, mas isso é para valer mesmo. Então nós apelamos para o comparecimento. Nós sempre falávamos: no ano passado nós perdemos por pouca coisa Por participação de meia dúzia de pessoas, e foi mesmo, a assembleia de Brochier e Harmonia nos ganhou. E aí conseguimos mobilizar. Isso foi uma noite fria, no inverno e com chuva.

O prefeito estava se referindo ao que foi um recorde de participação proporcionalmente ao número de eleitores: nada menos do que 1.027 de 2.327. Ao mesmo tempo, pode-se verificar como em Harmonia, um dos municípios da região que havia conquistado o asfalto, houve um decréscimo, de 300 para 221 (de um total de 2.946 eleitores).

Talvez não se devesse sobrevalorizar esta competição, uma vez que também há movimentos que, na expressão de um dos participantes, tenta romper “o individualismo dos municípios” e instaura uma solidariedade regional. Pode-se trabalhar com a hipótese de que o confronto constante das necessidades locais leve a uma visão mais ampla das necessidades da região ou mesmo do Estado, fenômeno já verificado em Porto Alegre ao longo de quatro gestões de experiência com o OP. Nas reuniões regionais, vai se construindo um mapa das necessidades e potencialidades do conjunto de municípios.

Tomando-se a tabela de participação, por região no ano de 1999 constata-se que maior índice foi registrado nas regiões do Médio Alto Uruguai (9,09%), Vale do Rio Taquari (8,63%), Vale do Rio Caí (8,08%) e Nordeste (8,08%). Trata-se de áreas que poderiam ser consideradas “tradicionalistas”, no sentido de estarem baseadas na agricultura familiar, algumas delas com forte organização e movimento comunitário, principalmente o Médio e Alto Uruguai, que tem uma forte organização dos pequenos agricultores. Seria a rede de relações existente que favorece a participação nas assembleias?

Uma síntese sobre a relação entre o OP e tradição associativa em vários lugares do país aponta as seguintes conclusões (Avritzer, 2003, p. 46):

a) a experiência comunitária e associativa é importante para impulsionar o processo e para aprofundar a relação entre o Estado e a sociedade civil;

b) o OP pode funcionar também em lugares sem tradição associativa, embora nesses contextos não gere uma infraestrutura de associação;

c) evidências estariam sugerindo que onde não existe uma infraestrutura associativa os efeitos democratizantes do processo são menores.

Na outra ponta aparecem as regiões do Delta do Jacuí (0,96%), Sul (1,55%), Sinos (2,34%), Litoral (2,63%), Paranhanga (2,69%) e Campanha (2,74%). O primeiro fato que chama atenção é que nesse conjunto de regiões, estão os municípios mais e os menos densamente povoados. A região do Delta do Jacuí inclui, entre outras grandes cidades, a capital do Estado (Porto Alegre), e a região do Vale do Rio dos Sinos abrange cidades do porte de Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo. Ao lado da região metropolitana está uma outra (a Campanha e parte do Sul), que se caracteriza pela formação social e econômica baseada no latifúndio, com baixo nível de organização popular.

Esses dados suscitam várias hipóteses e perguntas para análise. A primeira delas é se o modelo de participação pode ser o mesmo para todas as regiões do Estado. Parece que o modelo, embora baseado na experiência de Porto Alegre, se adequa melhor a regiões onde a sociedade civil tem um razoável grau de organização e onde os laços sociais tradicionais são mais fortes. Como envolver no processo uma população muitas vezes social e culturalmente desarraigada das grandes cidades? Como estruturar essa participação? Da mesma forma, como desenvolver uma cultura de participação emancipatória em que historicamente o fazendeiro ou estancieiro decidia as coisas do lugar?

Outra questão relevante diz respeito à construção de uma visão do estado como um todo. Como o OP pode contribuir para a visibilização das diferenças econômicas, sociais e culturais existentes no Rio Grande do Sul e para a construção de unidade na qual cada região compreende, respeita e valoriza o potencial e as características da outra e buscando a complementação mútua?

Razões que levam a participar

O OP parte de um longo processo de luta pela cidadania uma vez que desde as décadas de 60 e 70 a participação foi tema e bandeira de muitos grupos que se debatiam por um projeto político construído a partir das bases. Era um movimento centrado nas classes populares, de onde deveriam brotar as verdadeiras alternativas para a sociedade. Sérgio Baierle (1998) assim se refere à origem do processo em Porto Alegre:

Não foi em um gabinete de governo ou em um comitê que o Orçamento Participativo (OP) foi inventado. Ele é resultado das lutas populares, desde a fundação da FRACAB (Federação Riograndense de Associações Comunitárias de Amigos de Bairros), em 1959, passando pela fundação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), em 1983, pela formação de uniões de vilas, por todas as organizações comunitárias, assistenciais, culturais e recreativas que assumiram o compromisso de lutar por uma vida melhor e por uma sociedade mais justa.

Esta motivação original não está de todo ausente no atual discurso e reflexão sobre o OP, mas novos elementos foram integrados.⁸ A participação é, agora, colocada de forma mais abrangente: pessoas e grupos muito diferentes são desafiados a interagir participando em torno da discussão de prioridades para o estado e da destinação dos recursos.⁹

⁸ Ilse Scherer-Warren (1999, p. 63) distingue dois tipos de participação nas últimas décadas: durante a ditadura militar, os movimentos participatórios procuravam distanciar-se o mais possível do Estado; com a abertura democrática, os movimentos civis buscam articular-se com os governos, especialmente em nível local e municipal. Poder-se-ia acrescentar um terceiro tipo de participação, este promovido por uma intenção e ação direta do Estado, como é o caso do OP.

⁹ A entrevista de um prefeito que não é do partido do atual governo estadual a Sérgio Herbert exemplifica essa visão ampliada de participação: “Eu acho que cada vez mais o cidadão deve ter consciência da sua responsabilidade no processo social e político. Então na discussão do orçamento nós podemos ter, eventualmente, posições divergentes. Mas não importa. É uma forma de construir cidadania e, portanto, a partir da construção da cidadania há a conscientização da responsabilidade de cada um no processo”.

Analisando as palavras e expressões que mais frequentemente vemos associadas com participação, podemos estabelecer as seguintes relações:

Participação está associada com o desejo e a perspectiva de mudança. Isso está registrado em expressões como: “Porque através das assembleias é que pode se mudar os rumos e o destino de nosso estado”; “Romper a prática de elaboração de orçamentos públicos”; “Porque temos que mudar o Rio Grande...”; “A necessidade de mudar a forma de destinação dos recursos...”.¹⁰

Ao relatar sobre os motivos que levam as pessoas a participarem, a coordenadora, Íria Charão, menciona que com isso as pessoas se “sentem vivas dentro de suas comunidades”, sentem que são úteis na vida da comunidade (ela se refere especialmente aos aposentados): “Eu me comovo com estas coisas, de ver as pessoas se colocarem como cidadãos, de dizer enquanto cidadãos, em poder dizer para um governo o que eu quero para a minha cidade e para o meu estado” (Entrevista de 22.12.2000).

Participação está também associada com direito e dever. Destaco algumas respostas: “Quero exercer meu direito de cidadão”; “Fazer valer os nossos direitos de participar e decidir os nossos próprios recursos”; “É dever de minha pessoa em prol da luta pela melhor distribuição de recursos nas verdadeiras prioridades”.

É de se perguntar até que ponto esse direito e dever já fazem parte da cultura de grande parte das comunidades do Rio Grande do Sul que, na opinião de Fischer e Moll (2000, p. 147), teriam constituído devido às peculiaridades de sua formação histórica uma espécie de *esfera social pública* “para além ou apesar do Estado”. A força deste movimento estaria expressa nas 2000 escolas comunitárias organizadas até 1938 (ano em que foram nacionalizadas) e de uma complexa e ampla rede de organizações ligadas a igrejas e a sociedades (de canto, de tiro ao alvo, de bolão, entre muitas outras). Íria Charão, coordenadora do OP, corrobora esta hipótese:

Quanto mais polêmico fica o assunto da participação que é tratado de forma muito acirrada, e até questionada, porque é uma perda de poder, mais crescem as assembleias públicas. A descentralização, a abertura do poder, no meu entendimento de quem é militante de quase quarenta anos de movimento social, ele resgata a tradição de vida comunitária que no Rio Grande

¹⁰ Esse dado confirma a constatação de Rebecca Abers de que as pessoas não se mobilizam apenas para reagir a condições difíceis ou a injustiças, mas também em função de melhores condições de vida, suas e dos outros (Abers, 1999, p. 8).

do Sul tem. Independente de onde as pessoas estão, a vida comunitária é uma coisa importante e a gente verifica isso nas várias regiões do estado. As pessoas se mobilizam pela sua vocação regional e nós temos aí pontecendo a participação o Médio e o Alto Uruguai, que é região de pequenos agricultores (Assembleia de Portão).

Por fim, a participação está associada com a ideia de influenciar as decisões, especialmente no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos. Os participantes dizem: “É uma oportunidade de participar nas decisões”; “É preciso emancipar o povo, criar autonomia e participação direta nas decisões”; “Pela oportunidade de poder participar da aplicação dos recursos públicos”.

O que se nota nessas respostas é o desejo de conquistar espaços e poder, refletindo o esgotamento ou pelo menos o cansaço de um modelo de participação baseado nas formas tradicionais de representatividade.¹¹ Esta não deixa de existir, mas passa por outros canais: sindicatos, associações de moradores, ONGs, etc. A diferença é que aqui há uma cobrança quase que imediata de parte daqueles que participam em etapas posteriores. “Na minha função de dirigente sindical, além de estar representando a categoria estou participando para juntos conquistarmos algo mais, não só fortalecendo nós agricultores, como todo o município de Ipê.” Ou seja, é uma mescla de uma nova forma de representatividade com participação direta, como cidadão autônomo.

Por uma pedagogia da participação

O estudo permite traços que podem ser desenvolvidos na perspectiva de uma pedagogia da participação. Na tentativa de síntese podem ser apontados os seguintes:

O direito de dizer a sua palavra: “... é uma pessoa muito simples, pega o microfone, vai e fala com uma clareza, uma convicção, sabendo o que quer mesmo, defendendo, acreditando...”. Essas palavras do prefeito de Pareci Novo expressam muito bem o que acontece nas falas que se sucedem numa assembleia do OP. A clareza não procede do grau de estudo ou do conhecimento teórico sobre determinado assunto, mas brota da própria convicção

¹¹ Trata-se não de substituir a democracia representativa, mas de combiná-la com uma forma de participação direta, voluntária (cf. Genro, 1999, p. 61).

que, por sua vez, tem a ver com as limitações e necessidades sentidas no cotidiano. Uma observação atenta nas fitas gravadas mostra como a pessoa está envolvida com o corpo todo para fazer o seu argumento: os gestos, as referências, o tom de voz... tudo fala. Confirma-se de forma radicalizada a experiência democrática de Atenas, onde a possibilidade de expressão livre se confundia com a própria ideia de democracia. *Isegoria*, “o direito universal de falar na Assembleia, era algumas vezes empregado nos escritos gregos como sinônimo de democracia” (Finley, 1988, p. 31). A pedagogia de Paulo Freire é toda ela construída sobre essa construção de homens e mulheres sujeitos por meio do “dizer a sua palavra” que, quando palavra autêntica, é também sempre ação no mundo, com os outros.¹²

Uma mística de participação: A participação tem a ver com o dever, com estradas, com alimento e vestuário, com escola para os filhos. Mas não se esgota nisso. Participa-se porque se gosta ou daquilo de que se gosta, que dá prazer, que fomenta o convívio, apesar das tensões e negociações que naturalmente ocorrem numa assembleia. Esse fato não passou despercebido para um observador atento como Karl Marx quando associa as reuniões dos trabalhadores também com o prazer do encontro:

Quando trabalhadores comunistas se reúnem, seu objetivo imediato é a instrução, a propaganda, etc. Mas ao mesmo tempo eles passam a ter uma nova necessidade – a necessidade de associação – e o que aparecia como um meio torna-se um fim. Este desenvolvimento prático pode ser observado da maneira mais surpreendente nas reuniões dos trabalhadores socialistas franceses. Fumar, comer, beber, etc. deixam de ser meios de criar ligações entre as pessoas. A companhia, a associação, a conversa, que por sua vez têm a sociedade como objetivo, são o que basta para eles. A fraternidade do homem não é uma frase vazia, é uma realidade, e a nobreza do homem brilha em seus semblantes desgastados pelo trabalho (apud Eagleton, 1999, p. 22).

Este clima de gostar tem a ver com o chimarrão, característico da cultura gaúcha, que passa de mão em mão entre os vizinhos numa reunião, ou a cerveja que muitas vezes é tomada no fundo do salão enquanto se articula alguma demanda, nas caronas que se organizam para ir às reuniões, entre muitas outras formas. Merece destaque o momento do Hino Rio-grandense, solene e cheio de evocações para o povo gaúcho pela referência à Guerra

¹² É paradigmática a citação de Freire de um trecho do sermão de Vieira no qual esse compara o Brasil a um doente que não aprendeu ou foi proibido de falar e assim era incapaz de nomear os seus males. A cura do endemoniado mudo teria sido por isso a mais difícil realizada por Jesus (Freire, 1980, p. 67).

dos Farrapos (1835-45). Transcrevo palavras de Íria Charão que exprimem a intencionalidade deste ato:

(...) nós tiramos que toda a assembleia deve começar com o hino do Rio Grande do Sul ...porque é um símbolo. Fala da nossa terra, da coisa nossa, e eu tenho uma tese de que a gente não se preocupa com as coisas que não ama. E o amor à terra, à raiz, aqui tem muito forte no Rio Grande do Sul. Ela eleva a autoestima das pessoas, ela recompõe inclusive a coletividade (referindo-se aos contextos urbanos que tendem a gerar o individualismo) (Entrevista de 22.12.2000).

A circulação de informações: Uso o termo circulação de informações porque não se trata de um simples repasse de dados ou conhecimentos. A informação está presente num permanente jogo de trocas e negociações, em vários níveis.

Em primeiro lugar, são as informações sobre os problemas do lugar, para a formação de um consenso. Esse problema pode ser uma estrada, a não existência do ensino médio no lugar, a cancro cítrico que ataca os pomares, os baixos preços de determinado produto, mas podem ser também problemas como agrotóxicos que matam os agricultores (e os consumidores) ou o problema da água que irá afetar a vida de todo o planeta.

Mas são também as informações sobre a realidade financeira do Estado, cujos dados são parcialmente colocados nas assembleias municipais e regionais e de uma maneira bastante abrangente na reunião dos Conselheiros do OP. Citamos algumas palavras do vice-governador do Estado, Miguel Rossetto, sobre o significado dos números que circulam na reunião:

Os números que vocês irão discutir devem refletir as prioridades definidas para o nosso povo nesse processo. Os números devem refletir o Rio Grande que nós queremos construir, Os números devem refletir o modelo de desenvolvimento que nós queremos para o Estado do Rio Grande do Sul. É tarefa de nossa equipe alimentar, auxiliar, inflamar, esclarecer permanentemente a todos vocês, os conselheiros e conselheiras, sobre todos os números, sobre todo o procedimento formal, legal... (Reunião do Conselho do Orçamento Participativo, 28.8.1999).

Amarração do cotidiano às utopias: Nas assembleias estão em primeiro plano necessidades e problemas geralmente muito imediatos, como a estrada para escoar a produção ou escola para os filhos. As pessoas participam porque esperam ter um retorno para a sua vida concreta.

Mas essa melhora concreta começa a ser ligada com uma visão mais abrangente de um estado bem administrado, de um país mais justo ou de um mundo melhor. O acompanhamento do OP poderá indicar como essa

vinculação da busca de satisfação de necessidades concretas se vincula com a construção de utopias que, por sua vez, decerto sustentarão a própria participação.

Referências

- ASSMANN, Hugo; MO SUNG, Jung. *Competência e sensibilidade solidária: Educar para a esperança*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- BAIERLE, Sérgio. Experiência do Orçamento Participativo: um oásis no deserto neoliberal? *De olho no orçamento*, n. 6, abr. 1998.
- BOFF, Leonardo. *A voz do arco-íris*. Brasília: Letraviva, 2000.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *Saber e ensinar: três estudos de educação popular*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1986.
- EAGLETON, Terry. *Marx e a liberdade*. São Paulo: Editora UNESP, 1999. (Coleção Grandes Filósofos).
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.
- FINLEY, M. I. *Democracia antiga e moderna: edição revista*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FISCHER, Nilton; MOLL, Jacqueline (orgs.). *Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FREIRE, Paulo. *Extensão ou comunicação?* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GENRO, Tarso. *O futuro por armar: democracia e socialismo na era globalitária*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edições do Autor, 1999.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Emílio ou Da Educação*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- WOLFENSHON, James D. *A outra crise*. Discurso perante a Junta de Governadores do Banco Mundial. Washington, 6.10.98.

Reconstruindo conceitos na Pedagogia: da não cidadania para a aprendizagem da cidadã de hoje

Edla Eggert¹

A construção da não cidadania

Por que foi que reafirmamos os preceitos de Aristóteles de que as mulheres eram um mal necessário, um homem defeituoso, uma aberração da natureza?² Na herança cultural ocidental, é preciso que voltemos nosso olhar para a paideia greco-romana e depois para a paideia cristã, nas quais encontraremos o apóstolo Paulo que orientava na mesma postura já conhecida e divulgada pelos gregos e romanos da época, ou seja: as mulheres deveriam manter-se caladas em público e, se, porventura, tivessem alguma dúvida, que consultassem seus maridos em suas casas.³ Durante toda a Idade Média, teremos uma vasta campanha para o silenciamento do saber e das palavras das mulheres.⁴ A partir do Renascimento, obteremos a construção de uma mulher idealizada e supervalorizada no que diz respeito a

¹ Edla Eggert é Professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Esse texto é produto da pesquisa *As mulheres e a participação cidadã: uma educação em processo*, com a participação das bolsistas: Fabiana da Silveira (pelo CNPq até julho/02); Sonia Nienow Ruchel (pela UNISINOS/FAPERGS até fev./02) e com Cátia Silene Morera através da bolsa UNIBIC/UNISINOS.

² Os textos de Aristóteles foram escritos no Século IV a.C. e, particularmente em sua obra *De Generatione Animalium*, ele afirmou que as mulheres eram seres imperfeitos, homens mutilados, uma aberração da natureza.

³ O Novo Testamento possui ricas passagens que servem ainda hoje para serem usadas como referência para cultivar o silêncio das mulheres. Ver 1 Coríntios, cap. 14, ver. 34-35; Efésios, cap. 5, ver. 22-33; Colossenses, cap. 3, ver 18. No contraponto, não podemos deixar de registrar que o mesmo Novo Testamento, ao relatar a convivência entre os cristãos da primeira cristandade (Atos dos Apóstolos), apresenta uma série de mulheres participantes de uma comunidade com acento, voz e vez, mas isso já é uma outra conversa que nesse artigo não desenvolverei.

⁴ Ver TOSI, Lúcia. As mulheres e a ciência: sábias, bruxas ou sabichonas? *Revista Impressões*. Rio de Janeiro: Rede de Artes e Literatura Feminista, n. 0, p. 9-20, 1987.

sua beleza. Lipovetsky (2000) chama de “a idolatria do belo sexo” – uma invenção da Renascença: de fato, “é preciso esperar os séculos XV e XVI para que a mulher seja alçada ao pináculo como personificação suprema da beleza” (2000, p. 113). Estamos em plena ebulição teórica do que virá a ser a Revolução Francesa. Rousseau, um homem contraditório e polêmico, escreve sobre muitas coisas. Entre outras, escreve *Do Contrato Social* e uma obra que o imortalizará para a área da educação, que é *Emílio ou da Educação*. Contemporâneo a ele, na Alemanha mais especificamente em Königsberg e somente lá, encontra-se Emmanuel Kant, ilustre e respeitado professor de filosofia, que também escreve proficuamente, fazendo da filosofia o eixo central do seu raciocínio. Obras conhecidas como *Crítica da razão pura* e outras menos conhecidas, em que se debruça sobre questões relativas à mulher do seu tempo, e nas quais reforça o belo como o sentimento mais elevado que as mulheres possuem para a “lapidação” do sexo masculino.⁵

Em Rousseau, se, por um lado, vamos ler coisas magníficas sobre a possibilidade de a criança ser educada para a vida e em liberdade, vamos nos espantar com o quanto ele fica estagnado nos conceitos que possuía em relação às mulheres. Subentende-se a pouca perspicácia para suas observações no que diz respeito às possibilidades de aprendizagem delas. Se não, vejamos:

Na união dos sexos cada qual concorre igualmente para o objetivo comum, mas não da mesma maneira. Dessa diversidade nasce a primeira diferença assinalável ente as relações morais de um e de outro. Um deve ser ativo e forte, o outro passivo e fraco: é necessário que um queira e possa, basta que o outro resista pouco. Estabelecido esse princípio, segue-se que a mulher é feita especialmente para agradar ao homem. Se o homem deve agradar-lhe por sua vez, é necessidade menos direta: seu mérito está na sua força; agrada, já, pela simples razão de ser forte. Não se trata da lei do amor, concordo; mas é a da natureza, anterior ao próprio amor (Rousseau, 1979, p. 415).

Poderíamos nos perguntar nessa reflexão de Rousseau: e se ela “não” “resistir pouco”? Poderia não resistir, ou ainda resistir fortemente. A história nos conta desdobramentos dessas possibilidades. A quem estava fadada a possibilidade de dizer o que vinha da natureza e o que era do amor? Mas essas são perguntas de hoje para o tempo de Rousseau. Seguindo um pouco mais no argumento do quinto capítulo do livro: *Emílio ou da Educação*, que

⁵ Ct. Kant, E. *Antropologia em sentido pragmático e Observações sobre o sentimento do belo e do sublime*. Ensaio sobre as doenças mentais.

se intitula: “Sofia ou a mulher” (muito menos importante... que da Educação, não é mesmo?), vamos encontrar argumentos no que diz respeito à questão da razão e da natureza.

A rigidez dos deveres relativos dos dois sexos não é nem pode ser a mesma. Quando a mulher se queixa a respeito da injusta desigualdade que o homem impõe, não tem razão; essa desigualdade não é uma instituição humana ou, pelo menos, obra do preconceito, e sim, da razão; cabe a quem a natureza encarregou do cuidado com os filhos a responsabilidade disso perante o outro (Rousseau, 1979, p. 419).

Sobre qual razão estaria falando/escrevendo Rousseau, senão a respeito da razão patriarcal? A razão de quem estava no centro de todas as decisões. A razão da modernidade, que hoje está sendo desconstruída pelos grandes movimentos teóricos, nos mais variados campos do saber.

Contemporaneamente aos textos de Rousseau, vamos encontrar textos de Kant, que ponderam igualmente sobre a moral e os deveres e a educação das mulheres.⁶

Pertence à beleza de todas as ações sobretudo demonstrar em si leveza, parecendo ser efetuadas sem qualquer esforço penoso; em contrapartida, esforço e obstáculos superados suscitam admiração e pertencem ao sublime. Meditação profunda e uma longa contemplação são nobres, porém difíceis, e não convêm a uma pessoa na qual os estímulos espontâneos não devem mostrar outra coisa que uma bela natureza. O estudo laborioso ou a especulação penosa, mesmo que uma mulher nisso se destaque, sufocam os traços que são próprios a seu sexo; e, não obstante dela façam, por sua singularidade, objeto de uma fria admiração, ao mesmo tempo, enfraquecem os estímulos por meio dos quais exerce seu grande poder sobre o outro sexo. A uma mulher que tenha a cabeça entulhada de grego, como a senhora Dacier, ou que trave disputas profundas sobre mecânica, como a marquesa de Châtelet só pode mesmo faltar uma barba, pois com esta talvez consigam exprimir melhor o ar de profundidade a que aspiram. O belo entendimento elege como objeto aquilo que é muito aparentado com o sentimento refinado, e abandona especulações ou conhecimentos abstratos – úteis, porém áridos – ao entendimento diligente, sólido, profundo. Por isso, a mulher não aprenderá geometria; e, do princípio da razão suficiente ou das mônadas, saberá apenas o quanto for necessário para perceber o sal das sátiras cristalizado pelos pensadores superficiais do nosso sexo (Kant [1764], 1993, p. 49).

⁶ Em especial, ver um texto de Barbara Valle que desenvolve muito bem a temática das mulheres no pensamento de Emanuel Kant. O feminino e a representação da figura da mulher na filosofia de Kant. In: Tiburi, Marcia; Menezes, Magali; Egger, Edla. *As mulheres e a filosofia*. São Leopoldo: Editora da Unisinos, 2002.

A fragilidade, a sedução e o ar de quem não está entendendo bem as coisas são ensinados como uma arma e têm, no discurso de Kant e no de Rousseau, a continuidade da construção de uma “fenomenologia do mal feminino”. Ivone Gebara (2000) aponta para essa suspeita quando analisa o processo de inculcação do mal originado pela mulher e por sua “natureza pecaminosa”. O argumento não é apenas filosófico, como também, irremediavelmente, teológico. Na análise de Gebara, “ser mulher já é um mal ou, pelo menos, um limite” (2000, p. 31) e é o “matrimônio abençoado por Deus que, pela maternidade, resgata a mulher integrando-a ao casal, imagem de Deus” (2000, p. 31).

Com as novas “luzes” do século XVIII, a diferença entre homens e mulheres foi esclarecida pela justificação de uma diferença social e cultural dos séculos em uma visão biológica segundo a qual homens e mulheres são tratados como radicalmente diferentes. O resultado disso foi que, a partir da ideia de uma diferença biológica “natural”, se passou a justificar e a propor inserções sociais diferentes para os dois sexos. Fica, porém, a pergunta sobre como, num século em que a argumentação apregoava a participação de todos, metade da população não podia se sentir incluída concretamente?

Ironicamente ou paradoxalmente, durante esse mesmo tempo e no mesmo espaço da Europa, existem mulheres em movimento e destaque aqui duas: Olympe de Gouges, que representa uma boa parcela de pessoas também preocupadas com temas desenvolvidos por Rousseau e Kant, e Mary Wollstonecraft, que escreve muitas novelas, nas quais apresenta a educação sexualizante das meninas da sua época e também faz uma crítica aos textos de Rousseau. De Gouges, diferente dos homens citados, possui uma relação autodidata com o conhecimento e passa a escrever sobre liberdade, fraternidade e igualdade, provocada pelo texto construído somente por homens, anos antes, sobre “os direitos do homem e do cidadão”. A produção dessa mulher vem a público com a obra chamada *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã* (1792). O que nos interessa ilustrar com esse contexto? Primeiramente, desejamos apontar para uma realidade mais ampla que remonta a um cenário movimentado onde homens e mulheres discutiam, na esfera pública, questões relativas ao andamento da sociedade da época. Desejamos ainda registrar o quanto fomos aprendendo (em especial nos cursos de Pedagogia) que Rousseau foi o responsável por uma pedagogia sexista “moderna” ainda viva entre nós e que, em nenhum momento, co-

nhecemos contrapontos desse discurso, conhecido hoje através de mulheres como Olympe De Gouges (França) e Mary Wollstonecraft (Inglaterra). No caso dessa última, as críticas são precisas no que diz respeito ao contexto do próprio escritor que é questionado em sua postura ética pelo fato de abandonar, na roda de exposição, os seus cinco filhos, além de ser questionado por Wollstonecraft pela forma como tratava a sua amante.⁷

A *Declaração dos Direitos da mulher e da cidadã* não é apenas uma extensão do que foi escrito em 1789, nem uma paráfrase, mas, segundo Ute Gerhard (1995), esse texto criticou o domínio e o poder especialmente no privado, nas relações entre homens e mulheres. Para Gerhard, De Gouges denunciou “(...) a contradição fundamental na sociedade burguesa entre o poder aparente pacificado no monopólio do poder do Estado e a exclusão e submissão das mulheres sob a aparência dos direito matrimonial ou no espaço livre do direito à privacidade” (1995, p. 53).

As mães, as filhas, as irmãs, representantes da nação, pedem para constituir-se em assembleia nacional. Considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos da mulher são as únicas causas das desventuras públicas e da corrosão dos governos, elas resolveram expor numa solene declaração os direitos naturais inalienáveis e sagrados da mulher, a fim de que essa declaração, constantemente presente a todos os membros do corpo social, lembre incessantemente os seus direitos e os seus deveres, a fim de que os atos do poder das mulheres e os do poder dos homens, podendo a todo instante ser confrontados com os fins de que os reclamos das cidadãs, baseados doravante em princípios simples e incontestáveis, sejam sempre voltados para a manutenção da Constituição, dos bons costumes e da felicidade de todos (De Gouges apud Bonachi; Groppi, 1995, p. 301ss).

Olympe De Gouges inclui os homens no exercício de pensar os direitos da mulher e insiste em fazer uma reflexão para caminhos futuros onde homens serão orgulhosos da reflexão filosófica que será realizada pelas mulheres na medida em que essas tomarem o conhecimento como um direito e como parte de suas vidas. Esse texto, segundo Gerhard (1995), é um documento seguidamente esquecido pela História do Direito. Ele merece ser primordialmente apreciado, se não integralmente, mas pelo menos no que diz respeito a algumas compreensões de uma cidadania inclusiva:

⁷ Cf. Maria Luísa Ribeiro Ferreira. Revisitando a caixa de Pandora: Mary Wollstonecraft e a educação da humanidade pelas mulheres. In: Ferreira, Maria Luísa Ribeiro (org.). *Também há mulheres filósofas*. Lisboa: Editorial Caminho, 2001.

Art. III

O princípio de toda a soberania reside especialmente na nação, que é a união da mulher e do homem: nenhum organismo, nenhum indivíduo, pode exercer autoridade que não provenha expressamente deles.

Art. IV

A liberdade e a justiça consistem em restituir tudo aquilo que pertence a outros; assim, o único limite ao exercício dos direitos naturais da mulher, isto é, a perpétua tirania do homem, deve ser reformado pelas leis da natureza e da razão.

Art. V

As leis da natureza e da razão proíbem todas as ações nocivas à sociedade: tudo aquilo que não é proibido pelas leis sábias e divinas não pode ser impedido e ninguém pode ser constrangido a fazer aquilo que elas não ordenam.

Art. VI

A lei deve ser a expressão da vontade geral; todas as cidadãs e cidadãos devem concorrer pessoalmente ou com seus representantes para a sua formação; ela deve ser igual para todos.

Todas as cidadãs e cidadãos, sendo iguais aos olhos da lei, devem ser igualmente admitidos a todas as dignidades, postos e empregos públicos, segundo as suas capacidades e sem outra distinção a não ser suas virtudes e seus talentos (De Gouges apud Bonachi; Groppi, 1995, p. 301ss).

Toda a produção dessa mulher foi ofuscada pela produção filosófica e pedagógica de Rousseau e Kant, teóricos do Iluminismo. Por meio dos estudos feministas, hoje sabemos que tudo o que Kant e Rousseau escreveram sobre o cidadão referia-se, de fato, ao cidadão-homem, pois, para ambos, à mulher estava reservado o espaço doméstico – domesticada de fato ao que lhe cabia: os filhos, a casa, a beleza para agradar ao marido. Rousseau e Kant fazem uma análise da diferença de sexos, baseados num modelo de mulher submissa e inferiorizada, cuja vida seria restrita ao “cuidado com a casa e com as crianças”, e também referendados por uma visão naturalista que, sem constrangimento algum, fundamentava-se na diferença biológica a herança cultural e religiosa, segundo a qual era “natural” que a mulher fosse passiva e o homem ativo.

Na visão de Kant, a mulher “dispõe de muitos sentimentos piedosos, de bondade e compaixão, prefere o belo ao útil, e com prazer economiza o que sobra das despesas domésticas, a fim de despendê-lo em brilho e enfeite” (1993, p. 48). E, ao enfatizar que o sentimento de doação na mulher é “natural”, favorece a compreensão do senso comum que existe até nossos dias: “O conteúdo da grande ciência feminina é, antes, o ser humano e, dentre os seres humanos, o homem, e sua filosofia não consiste em raciocinar, mas em sentir” (Kant, 1993, p. 50).

Em Rousseau, vamos encontrar o fundamento dos enunciados de Kant, pois o primeiro incentiva a construção do conhecimento nesse tema do segundo. “Um deve ser ativo e forte, o outro passivo e fraco (...) Estabelecido este princípio, segue-se que a mulher foi feita especialmente para agradar ao homem (...)” (Rousseau, 1979, p. 492). Analisando escritos da estatura desses autores, não temos dúvidas que eles reatualizam um silêncio com uma herança cultural produzida pela sociedade ao longo da História.

Sob uma hermenêutica da suspeita (Fiorenza, 1984),⁸ podemos inferir que certamente esse não era o mesmo conceito de Olympe de Gouges sobre a participação das mulheres na sociedade do seu tempo. O que, então, é fundamental para analisarmos nesse momento é a contribuição do texto de Olympe De Gouges como provocação a uma outra forma de entendermos a participação das mulheres com a sua experiência “privada” nos espaços públicos.

Acreditamos ser necessária uma pesquisa mais aprofundada a respeito de como o conceito de cidadania foi construído, enfatizando a expulsão do sujeito feminino nesse contexto iluminista, e apontar caminhos que levem a analisar por que não há uma participação efetiva atual das mulheres nas questões públicas.

O problema da cidadania feminina, destacado por Rossi-Dória (1995, p. 109) como “não-cidadania das mulheres ou sua cidadania imperfeita”, remonta ao pensamento político grego, segundo o qual há um vínculo entre a opressão das mulheres na esfera privada e sua exclusão da esfera pública. Elas tiveram de lutar para exercer a sua cidadania, e, quando o fizeram, foram discriminadas, difamadas e mesmo mortas.

A proibição de ser um indivíduo e, portanto, um cidadão, é formulada com clareza justamente na Pátria da democracia antiga: nos mitos fundadores da cidade de Atenas, os homens descendem de um indivíduo, enquanto as mulheres são um géno, nascido da ruptura do vaso de Pandora que trouxe o mal sobre a terra e – em confirmação do vínculo individualidade-cidadania – e em grego nem sequer existe o termo para dizer “ateniense” (Rossi-Dória, 1995, p. 109).

A partir do momento em que as mulheres iniciaram suas lutas em prol da conquista de cidadania, da participação efetiva em questões da so-

⁸ A “hermenêutica da suspeita” é sustentada por Elizabeth Schüssler Fiorenza. *Bread not stone*. Boston: Beacon Press, 1984.

cidade, a “superioridade masculina” começou a ser questionada e as relações de gênero tornaram-se pontos de discussão. Rossi-Dória afirma:

A história das ideias que fundaram a reivindicação feminina da cidadania, a partir do fim do século XVIII, foi também a história da construção de uma individualidade até então vedada às mulheres e de uma identidade coletiva de gênero, diferente daquela codificada pela cultura masculina (1995, p. 109).

O que merece destaque, quando falamos na exclusão das mulheres da esfera pública (e da História), é que este fato “nunca é um esquecimento, mas, pelo contrário, um elemento constitutivo das categorias de “cidadão” e de “política” (Rossi-Dória, 1995, p. 110). Segundo Rossi-Dória, a “a separação entre esfera social, também feminina, e esfera política, exclusivamente masculina que caracteriza a presença pública das mulheres”, criou uma separação impressionante, que parece se estender até a atualidade:

As atividades coletivas e públicas das mulheres tendem ainda hoje a ser qualificadas como fruto de um engajamento social ou moral, mas não político. Numerosos estudos de cunho feminista sublinham o fato de que a participação política feminina ou é fortemente subestimada ou, quando parece indiscutivelmente superior à masculina, é considerada “um engajamento moral mais que político (Rossi-Dória, 1995, p. 113).

Ao longo dos séculos, sempre houve manifestações das mulheres em busca de uma cidadania. O que ocorreu foi que, além da exclusão histórica das mulheres, a exclusão dos movimentos individuais ou coletivos por elas organizados, bem como suas “conquistas”, foi subsumida na linguagem dita universal, escondendo nas entrelinhas a ideologia posta nessa escolha de visão do mundo. Os registros feitos a respeito da participação delas não foram incluídos nos arquivos oficiais e, muito menos, estudados. Não seria necessário explicar o porquê desse fato, mas sempre é bom registrar, mais uma vez e repetidas vezes, a insistência dos homens em afirmar uma neutralidade, cuja existência hoje está comprovadamente negada. Esta, para dar continuidade à excelência da “raça superior masculina”, se encarregou de dar seguimento ao silêncio das mulheres e de impedir que elas fizessem uso da palavra, tanto falada quanto escrita.

Muitas vezes, o discurso sobre a igualdade universal dos seres humanos ocultou a desigualdade histórica e cultural na experiência vivida. E este “oculto” ou este “velado” certamente atingiu muito mais as mulheres do que os homens, muito mais os negros do que os brancos, muito mais os pobres do que os ricos (Gebara, 2000, p. 45).

O sufrágio foi um dos direitos pelo qual elas reivindicavam, pois esse lhes asseguraria um ingresso na vida pública. Hoje, podemos até pensar que o direito ao voto não tenha sido um grande passo (e talvez uma grande maioria das mulheres, atualmente, não queira usufruir esse direito), mas, no século XIX e o início do século XX, essa participação política as legitimaria a iniciar o envolvimento delas em questões públicas, antes destinadas somente aos homens.

As primeiras militantes tiveram de lutar muito para conseguir os direitos políticos mais básicos. Somente após a Primeira Guerra Mundial, as mulheres dos EUA e da maioria da Europa finalmente tiveram direito ao voto. Mesmo assim, a Inglaterra o limitava àquelas que tivessem mais de 30 anos e eram casadas. Somente após as eleições de 1929, mulheres com mais de 20 anos podiam votar em igualdade com os homens. O voto foi apenas o começo. Para a maioria das mulheres nos países industrializados, não fazia diferença saber quem governava suas vidas. Elas estavam confinadas aos lares como esposas e mães. E as milhares que precisavam sair de casa para trabalhar em usinas e fábricas eram vistas como fonte de mão de obra barata e recebiam muito menos que os homens. No resto do mundo e nos países do Império Europeu, as mulheres eram completamente subservientes. Elas trabalhavam muitas horas na lavoura, submetiam-se aos trabalhos mais pesados e às tarefas mais repetitivas. O lugar para elas estava definido pela tradição e pelo costume como inferior ao homem.

Na Inglaterra, a Segunda Guerra Mundial foi um momento decisivo, despertando a consciência das mulheres e suas capacidades. Com tantos homens convocados, elas tiveram a chance de trabalhar em pé igualdade com eles. Até então, grandes empresas tinham orgulho do modo como mantinham as mulheres fora do ambiente de trabalho. E, nesse contexto, percebemos o processo da produção de um conhecimento que (re)ensinou a cidadania com marcas profundas, tendo como base filósofos da modernidade para os quais o lugar de Ser para a mulher estava reservado a servir e a silenciar. O conceito de cidadania apresentado/estruturado/definido a partir do liberalismo mostra que a concepção de ser humano é do indivíduo racional com seu valor intrínseco. O princípio ético central da tradição liberal “é que a sociedade deveria garantir a liberdade a todos os seus membros para que estes realizassem suas capacidades” (Dietz, 1999, p. 7). A formulação mais clássica, segundo Dietz (1999), está em John Stuart Mill, quando fundamenta que “a única liberdade que merece total nome é a de perseguir cada qual

seu próprio bem a sua maneira, na medida em que não tentemos despojar os outros de seu próprio bem ou impedir os esforços feitos por eles para obtê-lo” (Dietz, 1999, p. 77). Ou seja, a velha conhecida retórica: “minha liberdade vai até onde começa a do vizinho”. A universalidade dos direitos à “liberdade, igualdade e fraternidade” vem sendo questionada fortemente pelas feministas, que propõem o resgate das vozes esquecidas na história.

A cidadania das mulheres construída hoje

Marie Jane Carvalho (2001) situa a cidadania como a reivindicação maior das mulheres no processo da democracia. E essa cidadania, em construção, realizada pelas mulheres do mundo inteiro e em especial as das classes populares, acontece no cotidiano de encontros em pequenas comunidades; acontece silenciosamente em muitos gestos que, para alguns olhares desatentos, pode até não parecer importantes, porém são de uma força e de uma voz que pesquisa como a nossa não pode deixar passar. Mais do que a construção dessa cidadania, essa movimentação passa pelos limites da história, que possibilita a percepção do sujeito aprendente e ensinante numa capacidade teimosa em participar cada um/a do seu jeito. E o que nos interessa no presente estudo é pousar um olhar um pouco mais atento sobre o processo de inserção das mulheres no Orçamento Participativo (OP) da região do Vale do Caí, se ele existe e como acontece. O desejo de narrar essa realidade tem um compromisso de tornar a cena visível e, ao torná-la visível, aprender com ela.

O que não pode ser esquecido, no entanto, e, em especial, se utilizamos a postura da suspeita ensinada pela pesquisa feminista, é que a cidadania em construção se apresenta em vários movimentos. Aqui, na presente investigação ainda em processo, analisamos um material que provém de um movimento proposto pelo Estado. Ou seja: quem propõe também possui uma experiência e conceitos de cidadania apreendidos ao longo da história. Não é nosso objetivo atualmente focarmos esses conceitos, mas, sim, observarmos como são conduzidos os trabalhos e, de maneira cuidadosa, suspeitarmos de misturas possíveis da herança de uma “cidadania liberal” e de uma “cidadania libertadora”, unidas pela tradição patriarcal.

As assembleias temáticas foram filmadas em alguns municípios na região do Vale do Caí e, por meio dessas filmagens, realizamos uma análise da condução do processo e nele observamos a desenvoltura das mulheres

naquele espaço. O espaço aqui tem uma significação especial para o que temos como suspeita. Afinal, uma mesa composta por homens, todos ou a maioria vestidos de terno e gravata, no centro de um palco ou no meio de um ginásio, compõe uma inibição ou um chamamento para as mulheres entrarem ou não em cena. Vejamos as cenas escolhidas.

Cenários, enredos e processos⁹

Observamos que o ambiente era um auditório acarpetado, com cadeiras confortáveis, um palco com uma mesa e quatro cadeiras; nos fundos, a organização administrativa com a instalação de um computador e uma impressora e alguém (uma mulher) responsável por registrar o evento. O auditório estava quase lotado. O coordenador, mais no final do encontro, anunciou o número total de presentes – 152. O lugar possibilitava uma boa acústica; havia um microfone disponível para a população e um microfone com a coordenação da mesa. Ouvia-se um burburinho que não chegava a atrapalhar o andamento da assembleia, mas o que deu para perceber era que as pessoas faziam contatos, dando a impressão de captar votos para determinados temas a serem votados no final da assembleia. As pessoas que pegavam o microfone para falar colocavam-se em pé numa fila encostadas na parede lateral do auditório, esperando sua vez. Cada fala produzia uma ligação com a fala anterior e sempre vinha fundamentada a partir da realidade. Algumas manifestações eram bem didáticas, mostrando como, na verdade, os temas tinham ligações intrínsecas. Por exemplo: uma mulher, quando se manifestou, defendeu o tema da água e da educação na preservação da água, pois sem esta não há condições de vida com qualidade. O tema Educação e Saúde apareceu de forma cruzada. Em momento posterior, um outro participante fez essa observação de que havia muitas prioridades, mas que somente três poderiam ser votadas para serem encaminhadas pela comunidade.

Das pessoas que se manifestaram 22 eram homens e 9 mulheres. Entre essas, uma mulher negra, representando uma cooperativa de mulheres de periferia e defendendo o tema da geração, trabalho e renda; uma veterinária, defendendo o tema da Agroindústria; uma mulher que se definiu

⁹ Neste artigo, descreveremos o exercício de análise de 3 filmagens de assembleias temáticas em dois municípios de uma região: a) no município de Montenegro – 29/05/1999 e em 25/05/2001; b) no município de Pareci Novo – 31/05/2000.

como agricultora, representante da comunidade de Harmonia, que veio reivindicar mais transparência nas informações sobre financiamentos – revelando a dificuldade que ela teve para conseguir encaminhar um pedido de financiamento para sua produção agrícola. Nessa argumentação, podemos fazer a seguinte reflexão: a burocracia é tamanha que a impressão que essa mulher teve foi que isso era intencional, ou seja, as informações são desconstruídas para emperrar o processo.

Essa foi uma assembleia em que houve unanimidade em torno da temática de produção, escoamento e geração de renda. Tanto homens quanto mulheres estavam afinados.

Analisando as relações que estamos buscando fazer entre a construção do conceito de cidadania numa perspectiva feminista, gostaria de destacar a composição da mesa. Cinco homens – até aí nenhuma novidade, todos vestidos com terno e gravata e isso já é um indício de tornar a condução dos trabalhos um tanto quanto formal. A altura do palco deixava a impressão de que havia uma boa distância entre quem conduzia os trabalhos e quem de fato participava lá embaixo “com o povo”. A condução da coordenação da mesa e da interação com a população era a de controlar o tempo da fala estabelecida em três minutos, orientar para a votação, perguntar se havia alguma dúvida e passar para a votação. No momento em que o coordenador perguntou se havia dúvidas e ninguém se manifestou, relacionamos aquele silêncio com o velho e conhecido silêncio em sala de aula, o que Paulo Freire denominou de “cultura do silêncio”, na qual a dúvida permanece, e ela só é explicitada se houver uma relação de confiança.

Pode parecer pouco. Olhando pelo lado de quem organiza, foi uma assembleia movimentada. Suspeitando, porém, num exercício de análise do conteúdo das falas e posturas, vamos nos deparar com uma “uma situação-limite”, em que a proposta altamente participativa, democrática estabelece vínculos com a postura pedagógica rígida no controle da palavra, do tempo e do espaço, através da qual não só as mulheres, mas também os homens, em especial os com menos escolaridade, sofrerão um processo de inibição. E é, então, que a participação parece fraquejar. As mulheres preferem repassar o microfone.

Em outra assembleia assistida,¹⁰ observando as pessoas que estavam presentes à assembleia, podemos perceber que havia homens, mulheres, al-

¹⁰ Assembleia de Pareci Novo em maio de 2000.

guns idosos (mulheres e homens), jovens (moças e moços) e crianças (meninas e meninos). Percebemos que havia praticamente a mesma proporção do sexo feminino e masculino. A organização da mesa organizador de onde discursos foram proferidos, havia somente representantes do sexo masculino.

A assembleia iniciou, prosseguiu e quase terminou sem que pudéssemos notar alguma presença feminina que se destacasse. Mas, como nosso objetivo era de achá-las (onde quer que estivessem), iniciamos a busca. Obviamente que todas as mulheres presentes participaram da votação, mas o mais próximo, além do voto a que elas chegaram, foi quando uma mulher passou com a urna e recolheu os votos. Com um olhar mais atento, pudemos ver que as responsáveis em elaborar os cartazes com as propostas do OP eram mulheres. Também observamos que o trabalho de digitação, por parte da organização do OP, foi realizado por uma mulher. Não podemos deixar de relatar um fato curioso que observamos nessa Assembleia: houve um momento em que quatro pessoas seguravam cartazes com as propostas do OP. Havia uma mulher entre três homens. Os homens seguravam o cartaz acima da cabeça e a mulher, todo o tempo que estava lá, segurava o cartaz na frente do rosto, parecendo querer esconder-se.

Houve também um momento, em que alguns dos presentes defenderam as suas propostas a serem votadas no OP. Uma das representantes foi uma mulher que defendeu a cultura. No momento da defesa, ela pegou o microfone e, em poucas e tímidas palavras, “vendeu o seu peixe” e terminou com uma risadinha e o desfecho “... era só”.

Assistindo à fita, não pudemos ver se mulheres foram eleitas delegadas, mas alguns semblantes femininos nós vimos participando, tentando se inteirar com o que estava acontecendo. Na hora dos aplausos, eram as vozes femininas que se destacavam e se misturavam com outros barulhos.

Com essa expressão: “Era só”, algumas mulheres começaram ou terminaram (ainda podemos usar o tempo presente: começam e terminam) as falas quase pedindo desculpas pela manifestação. Essa mulher termina com um “era só” – colocando a sua “situação-limite” em evidência. Não seria uma forma de se sentir acolhida? Indicar, de início, que sabe o seu lugar, as suas fragilidades? Ou seria uma ironia?

A terceira assembleia assistida e analisada iniciou com um discurso inflamado de uma mulher, professora, conclamando todos e todas para votarem em sua proposta: a de realizar reformas numa determinada escola. No discurso, ela usou a palavra, explicando, de uma forma rápida e sintética, a

situação atual da escola, frisando que esta foi construída em 1958 e está “tomada de cupins”. Finalizou com o bordão: “votem em nossa proposta – número 1, gente”. Algum tempo depois, outra mulher (provavelmente também professora) fez uso do microfone e da palavra e repetiu outro discurso, semelhante ao da primeira, em prol também de reformas na escola em que leciona. Ela também “deu o seu recado” de maneira direta, sem rodeios. Afirmou que este era o terceiro ano consecutivo que ela apresentava essa proposta, a de terminar a construção do ginásio, e esperava que, dessa vez, votassem o projeto.

Depois desses discursos das mulheres e também de outros, cada qual defendendo a sua proposta, passou-se para o momento da votação. Nessa hora, chamou-nos à atenção que o coordenador do OP convocou três voluntários para serem fiscais. Prontamente, apareceram dois homens e, quando uma mulher já se dirigia em direção a ele, o coordenador incentivou: “falta um, ...quem sabe, uma mulher... isso” (mas ela já havia se prontificado). E continuou elogiando (como se fosse a coisa mais sobrenatural do mundo): “...é..., aqui, as mulheres não falham”.

Pareceu-nos que esse coordenador desconsiderou o papel das mulheres exatamente ao fazer esses comentários. Destaca para diferenciar. Nesse processo, que seria o de participação e exercício da cidadania, ele as colocou no seu devido lugar: o lugar da secretária que reproduz, o lugar de datilógrafa, de escrevente, daquele serviço que ninguém quer fazer, porque é trabalhoso, repetitivo.

Desses três espaços e tempos do processo do OP, verificamos uma diferença significativa no que tange à participação das mulheres. Em 1999, no município de Montenegro, houve várias mulheres que se colocaram no espaço da fala pública com argumentos claros e reivindicações. No ano seguinte, em Pareci Novo, quase não vimos as mulheres. Em Montenegro, em 2001, elas novamente estavam presentes em vários lugares, apesar de não conseguirmos constatar quantas se elegeram delegadas, mas alguns nomes se fizeram ouvir. Montenegro é uma cidade maior, com mais escolas, mais pessoas e mais mulheres que, de uma forma ou outra, participam dos movimentos populares e estão mais presentes nas escolas e em outros espaços públicos, como disse uma engenheira agrônoma entrevistada, que relacionou vários movimentos dos quais participa. Ela sintetiza: “participo de qualquer movimento”. Essas visibilizações das mulheres podem nos dar alguns indicativos, mas não todos.

Reconstruir conceitos na pedagogia da participação?

Se aprendemos de fato com o movimento feminista, apreendemos que as leituras clássicas precisam de uma hermenêutica que nos auxilie a sair das marcas do patriarcalismo construtor do conhecimento da vida no âmbito público e, conseqüentemente, no âmbito privado¹¹. A não cidadania ditada por Rousseau e Kant vai sendo questionada a cada movimento de mulheres organizadas em torno de questões que justamente desconstruem os argumentos da coqueticidade, da fragilidade e da superficialidade. Quando vemos que elas participam timidamente dentro de estruturas que ainda mantêm a retórica e a universalização com eixo central de quase todas as políticas públicas, percebemos, no mínimo, duas possibilidades. Uma de que elas se adequaram à linguagem e à forma como tudo sempre foi estruturado para o bom andamento de um processo. E, assim, elas provam que “são capazes” e necessariamente precisam ser aceitas, com algumas piadas e, às vezes, muitos elogios (desconfio deles...), a exemplo de “aqui elas não falham!” E uma outra, que está sendo gestada na consciência das possibilidades históricas, de que é preciso, sim, romper com algumas estruturas legitimadoras de apenas uma linguagem e um processo. Assim, a cidadania, que podemos visualizar em assembleias mais igualitárias, é aquela que desapaarelha a formalidade do tablado, a condução das participações e também a postura da organização como um todo, fazendo com que a proposta apresentada como descentralizadora de poder tenha realmente a vivência da ação libertadora e não a condução bancária com um discurso libertador.

Referências

- BONACHI, Gabriela; GROPPi, Angela. *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1995.
- DIETZ, Mary G. O contexto é o que conta: o feminismo e teorias da cidadania. In: LAMAS, Marta. *Cidadania e Feminismo*, São Paulo, Edição Especial, 1997.
- EGGERT, Edla. A mulher e a educação: possibilidade de uma releitura criativa a partir da hermenêutica feminista. *Revista de Estudos Leopoldenses – Série Educação*, São Leopoldo, UNISINOS, v. 3, n. 5, p. 19-28, 1999.

¹¹ EGGERT, Edla. Ver na revista da ed. Unisinos.

FERREIRA, Maria Luísa Ribeiro. Revisitando a caixa de Pandora: Mary Wollstonecraft e a educação da humanidade pelas mulheres. In: FERREIRA, Maria Luísa Ribeiro (org.). *Também há mulheres filósofas*. Lisboa: Editorial Caminho, 2001.

FIORINZA, Elizabeth Schüssler. *Bread not stone*. Boston: Beacon Press, 1984.

GEBARA, Ivone. *Rompendo o silêncio: uma fenomenologia feminista do mal*. Petrópolis: Vozes, 2000.

GERHARD, Ute. In: BONACHI, Gabriela; GROPPPI, Angela. *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

KANT, Emmanuel. *Observações sobre o sentimento do belo e do sublime*. Ensaio sobre as doenças mentais (1764). Tradução de Vinicius de Figueiredo. São Paulo: Papirus, 1993.

KANT, E. *Antropologia em sentido Pragmático*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

LYPOVETSKY, Gilles. *A terceira mulher: permanência e revolução do feminino*. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

ROSSI-DORIA, Anna. Representar um corpo. Individualidade e alma nas lutas pelo sufrágio. p. 109. In: BONACHI, Gabriela; GROPPPI, Angela. *O dilema da cidadania: direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1995.

ROUSSEAU, Jean Jackes. *Emílio ou da Educação*. Tradução de Sergio Millet. São Paulo/Rio de Janeiro: Difel, 1979.

TOSI, Lúcia. As mulheres e a ciência: sábias, bruxas ou sabichonas? *Revista Impresses*, Rio de Janeiro, Rede de Artes e Literatura Feminista, n. 0, p. 9-20, 1987.

VALLE, Barbara. O feminino e a representação da figura da mulher na filosofia de Kant. In: TIBURI, Marcia; MENEZES, Magali; EGGERT, Edla. *As mulheres e a filosofia*. São Leopoldo: Editora da Unisinos, 2002.

Aprendizado para a cidadania e engajamento democrático: o capital político revisitado

Daniel Schugurensky¹

Este trabalho visa colaborar com os debates sobre a educação para a cidadania de adultos, particularmente no que concerne às conexões entre o aprendizado para a cidadania e a redistribuição de poder no sentido de influenciar a tomada de decisões. Ao fazê-lo, com base na teoria de Bourdieu sobre as formas do capital, dá-se uma atenção especial ao conceito de capital político para ajudar a ampliar o escopo da teoria e pesquisa da educação para a cidadania e orientar sua prática em uma direção emancipatória. Meu interesse em incorporar a noção de capital político ao debate sobre a educação para a cidadania não é apenas acadêmico; ele emergiu das necessidades concretas de minha própria pesquisa empírica sobre a democracia participativa no governo municipal e da escassez de ferramentas conceituais apropriadas, com que me deparei na literatura dominante sobre a educação para a cidadania, para explicar e interpretar meus achados preliminares.

Educação para a cidadania e democracia

Os programas de educação para a cidadania tendem a se concentrar quase exclusivamente em duas dimensões: a) o conhecimento geral da lei, expresso quase sempre em termos de direitos e deveres constitucionais, e informações básicas sobre entidades executivas, e b) o desenvolvimento de virtudes cívicas (p. ex., a adoção de princípios ético-morais como autodisciplina, compaixão, solidariedade, civilidade, tolerância, respeito, integridade de caráter, responsabilidade social, etc.). Não surpreende que essas duas ideias ocupem um lugar central nos enfoques da educação para a cida-

¹ Daniel Schugurensky. Doutor em Educação e Professor da Arizona State University.

dania, porque a própria literatura dominante sobre a teoria da cidadania tende a compreender a cidadania ou como *status* pessoal ou como virtudes cívicas. Programas críticos de educação para a cidadania acrescentam, às vezes, uma terceira dimensão: o desenvolvimento de uma consciência crítica. Alguns desses programas enfatizam diálogos públicos sobre questões de interesse ou sobre políticas públicas para fomentar uma cidadania mais esclarecida (p. ex., o Fórum de Cidadãos Canadenses). Outros programas (particularmente aqueles inspirados pelas situações discursivas ideais de Habermas ou os círculos de estudo de Freire) promovem o desenvolvimento de uma consciência crítica, entendida como a busca cooperativa da verdade (Habermas) ou a descoberta de mecanismos de opressão (Freire). Embora sejam importantes, esses programas tendem a privilegiar os momentos de esclarecimento e deliberação (e, algumas vezes, de mobilização) sobre o momento de tomada de decisões democráticas.

Em resumo, programas de educação para a cidadania que se concentram no fornecimento de informações gerais sobre a lei, no fomento de virtudes cívicas e no desenvolvimento de cidadãos esclarecidos certamente contribuem para promover uma cultura mais democrática² e são extremamente importantes em qualquer sociedade democrática. Mas eles constituem uma condição necessária, porém insuficiente para a realização de uma cidadania verdadeiramente democrática, pois não enfatizam suficientemente o fomento de um engajamento consistente no processo político, em geral não estão vinculados com o desenvolvimento de políticas e práticas de democracia participativa e não dão atenção suficiente ao aprendizado democrático informal. Além disso, há uma dimensão que geralmente é negligenciada pela teoria e prática dominantes da educação para a cidadania: elas não dão a devida atenção a questões de poder, o que restringe sua possibilidade de contribuir substancialmente para a equalização do mundo político.³ Se a

² “Cultura política” refere-se à orientação política e às atitudes para com o sistema político e suas várias partes, bem como às atitudes para com o papel da própria pessoa no sistema. Como veremos, faço uma distinção entre este conceito e o de capital político.

³ O enfoque funcionalista típico da educação para a cidadania baseia-se na suposição de que as instituições educacionais sejam neutras e objetivas e de que distribuam virtudes cívicas e conhecimento cívico de uma maneira relativamente justa. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante à da teoria do capital humano, ele examina as “taxas de retorno democrático” de investimentos educacionais (índices de participação em eleições, atitudes tolerantes, etc.), mas tende a não perceber as formas como as instituições educacionais contribuem para reproduzir as desigualdades da estrutura social.

educação para a cidadania implica a capacidade dúplice de compreender criticamente a realidade social e influenciar decisões políticas, o ato de trazer de volta para a discussão o conceito de capital político tem o potencial de iluminar as conexões existentes entre o aprendizado democrático e a governança efetiva.

As formas do capital: A contribuição de Pierre Bourdieu

Pierre Bourdieu, um sociólogo francês, em “As formas do capital”, um artigo influente publicado em inglês em 1986 (originalmente publicado em alemão em 1983), examinou os mecanismos de acumulação e conversão do capital. Bourdieu (1986, p. 241) compreende o capital como trabalho acumulado (em sua forma materializada ou em sua forma corporificada) que, “quando apropriado em uma base privada (i. e., exclusiva) por agentes ou grupos de agentes, capacita-os a apropriar-se de energia social na forma de trabalho reificado ou vivo”. Bourdieu observa que o capital, seja em sua forma materializada ou corporificada, tem uma capacidade potencial de produzir lucros. Embora leve tempo para acumular-se, é provável que ele se reproduza e expanda. Influenciado por Weber e Marx, Bourdieu conceitualiza o capital como uma força inscrita na objetividade das coisas e para a distribuição do poder no mundo social, no sentido de que nem tudo é igualmente possível ou impossível. Nesta obra, Bourdieu identificou três formas de capital: econômico, cultural e social.

Em 1981, dois anos antes da publicação original de “As formas do capital”, Bourdieu publicou um outro artigo intitulado “Representação política: elementos para uma teoria do campo político” (originalmente publicado em francês em 1981 e traduzido para o inglês uma década mais tarde). É interessante que, nesse artigo, Bourdieu se refira reiteradamente a uma forma de capital que nem sequer é mencionada em “As formas do capital”, ou seja, o capital político.

Em “Representação política”, Bourdieu se propõe a examinar os mecanismos sociais que produzem e reproduzem o abismo entre agentes políticos “ativos” e “passivos”, que ele vincula a dois fatores: a distribuição do capital (particularmente capital cultural) e a divisão do trabalho político. Em relação ao primeiro fator, Bourdieu afirma:

A concentração do capital político nas mãos de um pequeno número de pessoas é algo mais difícil de impedir – e, assim, é mais provável de acontecer – quanto mais completamente os indivíduos comuns sejam despojados dos instrumentos materiais e culturais necessários para que participem ativamente na política, isto é, sobretudo, de tempo de lazer e de capital cultural (Bourdieu, 1981, p. 172).

Em relação ao segundo fator, Bourdieu afirma que a política se tornou um monopólio de profissionais, e os indivíduos comuns, especialmente aqueles que “carecem de qualquer competência social para a política e de quaisquer instrumentos próprios de produção de discurso ou atos políticos” (Bourdieu, 1981, p. 173), tornaram-se consumidores que devotam lealdade a marcas reconhecidas e delegam poder a seus representantes, um fenômeno que ele identifica especialmente na esquerda.

Mais adiante, quando Bourdieu aprofunda o conceito de capital político, seu diagnóstico duplo de que os cidadãos ordinários foram privados dos meios políticos de produção (isto é, a produção de discursos e ações políticas) e de que a política se concentrou nas mãos de políticos profissionais e de burocratas faz com que ele identifique o capital político somente entre líderes ou partidos políticos:

O capital político é uma forma de capital simbólico, crédito fundamentado em crença e reconhecimento ou, mais precisamente, nas inúmeras operações de crédito mediante as quais agentes conferem a uma pessoa (ou a um objeto) os mesmos poderes que reconhecem nela (ou nele) (Bourdieu, 1981, p. 192).

Nesta obra, pois, Bourdieu compreende o capital político como o poder político desfrutado por políticos, um poder que é derivado da confiança (expressa numa forma de crédito) que um grupo de seguidores deposita neles. Segue-se, então, que o capital político de um político muda correspondentemente sempre que essa confiança aumenta ou diminui. Em suas próprias palavras:

Esse capital de fluxo extremamente livre só pode ser conservado às custas de um trabalho incessante que é necessário tanto para acumular crédito quanto para evitar descrédito: por isso, todas as precauções, os silêncios e as dissimulações impostos a personalidades públicas, que constantemente são obrigadas a se postar diante do tribunal da opinião pública (Bourdieu, 1981, p. 193).

Embora as razões pelas quais Bourdieu abandonou a noção de capital político em “As formas do capital” não estejam claras, sugiro que este é um conceito que vale a pena reconsiderar, pois tem suficiente potencial

descritivo e explanatório. Ainda que seja possível dizer que o capital político talvez pudesse ser incluído em uma ou mais das três formas “principais” de capital, afirmo que capital político (como uma categoria distinta) pode nos ajudar a aplicar a análise do capital feita por Bourdieu às especificidades do âmbito político.

Rumo a uma reconceitualização do capital político

A avaliação do capital político por Bourdieu como um recurso exclusivo de líderes, políticos e partidos aos quais é creditada (nos quais é investida) a confiança de eleitores e apoiadores coincide com as definições usuais desse conceito na ciência política. Por exemplo, um dicionário atual de termos políticos define capital político como “a soma total de influência política em potencial que *um político* constrói fazendo favores a outros, respaldando outro legislador em uma questão-chave, etc., de modo que, no devido tempo, ele (*sic*) pode recorrer a essa reserva de capital, porque outros estão em débito com ele” (o grifo é meu).⁴ Os analistas políticos igualmente tendem a se referir ao capital político como o grau de popularidade (geralmente medido por pesquisas de opinião ou votos) desfrutado por políticos e líderes profissionais. Os próprios políticos aludem ao capital político quando comparam, por exemplo, sua capacidade de mobilizar pessoas com a de líderes que são seus concorrentes. O que essas conceitualizações do termo possuem em comum é o fato de não reconhecerem a possibilidade de que o capital político eventualmente exista além do círculo de políticos profissionais. Ao restringir o capital político a políticos profissionais, essas concepções legitimam como “senso comum” (no sentido de Gramsci) uma divisão arbitrária entre um grupo seletivo de atores políticos ativos e um grupo maciço de apoiadores passivos cujo único papel político é conceder ou retirar a confiança do primeiro grupo. Concebido nesses termos (segundo Lippmann em vez de Dewey), o conceito de capital político é de uso limitado para educadores/as de adultos que estejam interessados em promover uma cidadania ativa e criativa.

A partir da perspectiva de uma educação emancipatória de adultos para a cidadania, o que se necessita é uma conceitualização alternativa de

⁴ Disponível em: <www.fast-times.com/political/political.html>. Acesso em: 24 fev. 2000, às 11h.

capital político que enfatize mais a ação humana, as possibilidades de redistribuir o poder na sociedade e o papel potencial que a educação de adultos, os movimentos sociais e as políticas públicas podem exercer no sentido de democratizar a vida política e capacitar as pessoas que se encontram politicamente marginalizadas. A partir dessa perspectiva, compreendo “capital político” como a capacidade de influenciar decisões políticas. Essa é uma capacidade (efetiva ou potencial) que todos os cidadãos (não somente os políticos) possuem em grau maior ou menor. Essa definição é relativamente clara, mas ainda permanece em um alto nível de abstração, porque o campo político não está claramente delimitado. Como destacam as feministas, “o pessoal é político”. É possível, pois, afirmar que as “decisões políticas” incluem tanto decisões grandes quanto pequenas tomadas diariamente em uma grande variedade de arenas públicas e privadas (p. ex., o parlamento, o domicílio, a prefeitura, o tribunal, o local de trabalho, as escolas, o supermercado, etc.). Para que ele seja útil e relevante a pesquisadores/as e educadores/as de adultos, sugiro que se contextualize o conceito de capital político. No contexto de minha pesquisa, estou empregando “capital político” como a capacidade de influenciar as políticas públicas no nível municipal. Mais especificamente, estou aplicando o conceito para compreender melhor as conexões entre o aprendizado e o poder quanto à deliberação e à tomada de decisões em experiências locais de democracia participativa. Pressuponho, como realidade dada, a existência de uma democracia liberal que assegure os mesmos direitos formais a todos os cidadãos e um governo municipal que tenha declaradamente a intenção de engajar as pessoas comuns no processo de tomada de decisões. O caso que tenho em mente quando penso nessas questões é o orçamento participativo (OP) de Porto Alegre, Brasil, uma experiência que começou em 1989, quando o Partido dos Trabalhadores foi eleito para o governo municipal⁵.

As dimensões do capital político

Caso se entenda o capital político como o poder de influenciar as políticas públicas e se um dos objetivos de uma educação emancipatória

⁵ Desde então, e em grande parte devido ao sucesso do orçamento participativo, o Partido dos Trabalhadores foi reeleito duas vezes para o governo municipal, e recentemente ganhou as eleições para o governo do estado do Rio Grande do Sul.

para a cidadania é equalizar as oportunidades para influir na tomada de decisões do governo, surgem duas questões relacionadas: a) quais são os fatores que aumentam ou inibem essa capacidade? E b) por que algumas pessoas têm mais capital político do que outras? As respostas não são fáceis, porque o desenvolvimento e a ativação do capital político abrangem uma ampla variedade de fatores interativos e porque os fatores em jogo e a forma como interagem variam de contexto para contexto. Embora a lista de fatores provavelmente seja infinita, eu gostaria de chamar a atenção para certos fatores, por causa de sua relevância para o aprendizado da cidadania e para as políticas públicas que visam promover uma participação democrática mais genuína. Baseando-me na literatura e em minha própria pesquisa sobre a democracia participativa, organizo esses fatores em cinco dimensões: conhecimento, habilidades, atitudes, proximidade ao poder e recursos.

1. Conhecimento

A área cognitiva se refere tanto ao conhecimento factual quanto ao procedimental necessário para participar efetivamente no processo político. O conhecimento factual abrange desde informações gerais sobre o funcionamento de sociedades democráticas liberais (p. ex., processos eleitorais, separação de poderes, etc.), passando pelo conhecimento sobre a legislação (p. ex., a constituição federal, direitos e deveres dos cidadãos, leis estaduais e locais, legislação relevante sobre a questão em jogo, etc.), até o conhecimento “baseado em pesquisa” sobre uma determinada questão de política governamental (p. ex., fumo, acesso a armas, transporte público, assistência infantil, habitação, etc.). O conhecimento procedimental se refere à compreensão específica das “regras do jogo” do processo (p. ex., as regras de procedimento de Roberts), mas também a tipos menos abertos e transparentes de conhecimento, como, p. ex., uma compreensão sutil dos mecanismos para influenciar políticos. Poderia ser um conhecimento envolvendo o lóbi, a organização de campanhas, relações públicas, pesquisas de opinião e como utilizar os meios de comunicação ou, inclusive, a quem telefonar ou escrever a fim de pedir ou exigir algo. Se todas as outras condições forem iguais (isto é, mesmo que as pessoas desfrutem um *status* legal ou social semelhante), uma pessoa ou um grupo mais familiarizado com esse tipo de conhecimento provavelmente terá uma vantagem sobre outros indivíduos e grupos no sentido de influenciar o processo político.

2. Habilidades políticas

O conhecimento do processo político não é o bastante para influenciar uma decisão política, se não for complementado com uma variedade de habilidades. Por exemplo, não ajuda muito saber a que jornal convém escrever, se a pessoa ou o grupo não possui a habilidade de escrever uma carta compeltativa, persuasiva. De forma semelhante, conhecer as regras procedimentais de uma assembleia não é o suficiente se a pessoa não desenvolveu a habilidade de falar em público. As habilidades que os indivíduos podem desenvolver para terem mais condições de influenciar o processo político são múltiplas e variam de contexto para contexto. Elas abrangem desde leitura, escrita e aritmética básicas necessárias para a compreensão de documentos legais e estatísticas complexas até as habilidades analíticas críticas que são necessárias para compreender, interpretar e avaliar questões sociais. Também se necessitam habilidades mais instrumentais para participar em processos políticos, como a capacidade de falar em público, de argumentar, persuadir, deliberar, negociar, fazer alianças, obter apoio para uma causa, organizar um processo coletivo, etc. A maioria dessas habilidades são aprendidas e incrementadas com a prática regular.

3. Atitudes

Essa área diz respeito aos traços psicológicos que influenciam e sustentam a participação de indivíduos e grupos no processo político. Isso inclui traços como autoestima, motivação, extroversão, capacidade de aceitar a derrota, persistência, paciência, interesse em questões políticas, disposição para participar do processo político e confiança no sistema político. Também inclui a crença em nossa capacidade de influenciar o sistema. Na ciência política, conceitualiza-se isso como “eficácia política”, que abrange duas dimensões: eficácia interna, que se refere à crença de que os cidadãos podem afetar a definição de políticas governamentais, e a eficácia externa, que se refere às crenças quanto à capacidade do sistema político de responder à vontade e às ações dos cidadãos (Berry *et al.*, 1993). Essa distinção é importante, porque nossa confiança em influenciar a política pública é altamente contextual e depende das características do sistema. No caso de Porto Alegre, o “efeito demonstração” mostrou aos não participantes que a participação de pessoas comuns como eles no OP gerava resultados benéficos e ensinou a muitos participantes que valia a pena participar de novo.

4. Proximidade ao poder

Isto se refere à distância (tanto objetiva quanto simbólica) entre o cidadão e os centros do poder político. Um elemento importante na distância do cidadão em relação ao poder é conhecer políticos profissionais e representantes eleitos e/ou ter desenvolvido um relacionamento com eles. Neste sentido, a noção de “proximidade ao poder” se assemelha ao que Nie *et al.* (1996) chamam de “centralidade da rede social”. Também se pode compreender o conceito como uma “conversão” do conceito de “capital social” de Bourdieu para a especificidade da política. Embora ela certamente esteja vinculada a esses dois conceitos, a “proximidade ao poder” transcende a noção de redes pessoais de três maneiras. Em primeiro lugar, porque, nesse quadro referencial, também concebe-se a distância do cidadão em relação ao poder político como uma rua de mão dupla que inclui tanto as conexões dos cidadãos quanto as políticas governamentais. Em outras palavras, supõe-se que a distância entre os cidadãos e a formulação de políticas governamentais depende não somente das redes políticas pessoais dos cidadãos, mas também de políticas governamentais que promovam a participação dos cidadãos na tomada de decisões.⁶ Isso leva ao segundo aspecto em que a “distância do poder” transcende as conexões pessoais: pode-se observar a “distância do poder” não somente na possibilidade de participar em processos significativos de tomada de decisões (por via de reformas institucionais), mas também no processo efetivo de participação. A experiência do OP em Porto Alegre, por exemplo, fecha drasticamente o abismo entre os cidadãos comuns e os poderes que tomam as decisões. Mas há uma terceira forma em que o conceito de “distância do poder” transcende a ideia de redes. Como se sugeriu anteriormente, ele inclui a dimensão objetiva (o número de políticos que uma pessoa conheça e a natureza de seu relacionamento com eles), mas também uma dimensão simbólica. A distância simbólica em relação ao poder refere-se à presença de pessoas que compartilham identidades semelhantes em posições de poder, que podem funcionar como modelos e inspiração. Isso ocorre, por exemplo, quando analfabetos, mulheres, negros e pobres são eleitos como delegados do OP.

⁶ Berry *et al.* (1993), mostraram que boa parte da distância que os cidadãos percebem entre eles mesmos e a política tem sua raiz no conteúdo das políticas públicas.

5. Recursos pessoais

Por último, mas não menos importante, a capacidade dos cidadãos de influenciar a tomada de decisões políticas também é determinada pela quantidade de recursos (especialmente tempo e capital financeiro) que uma pessoa ou um grupo pode dedicar ao processo político. Em termos de tempo, a classe e o gênero exercem um certo papel. Pessoas que trabalham muitas horas e passam longo tempo no transporte público, deslocando-se para o trabalho e voltando para casa, onde chegam exaustas depois de passarem o dia todo fora, provavelmente relutarão mais em passar a noite participando de atividades políticas. Talvez prefiram compartilhar o tempo com a família, ter uma janta prazerosa, assistir à TV ou simplesmente ir para cama a fim de repor as energias. Não é por acaso que, em muitas experiências de democracia participativa, haja uma super-representação de homens, pessoas idosas, aposentados e membros da classe média. Também se pode usar o dinheiro para influir no processo político, abrangendo esse emprego desde práticas ilegais, como a compra de votos entre políticos eleitos (suborno) e outras formas de corrupção, até práticas legais, como empregar lobistas, jornalistas ou pesquisadores, comprar espaço nos meios de comunicação ou lançar monumentais campanhas eleitorais ou outros tipos de campanhas. Certas formas de ativação do dinheiro para obter influência política (p. ex., uma propaganda ou um suborno) podem ser interpretadas, na linguagem de Bourdieu, como uma rápida conversão de capital econômico em capital político ou, inclusive, simplesmente como uma troca de dinheiro por um serviço ou um favor. Mas o capital econômico ou a disponibilidade de tempo nem sempre estão diretamente correlacionados com a participação ou a influência política. O capital financeiro não constitui *per se* um capital político a não ser que seja ativado (ou convertido) para influenciar o processo político.

Capital político no contexto

Como já se observou, embora eu reconheça que se poderiam acrescentar mais dimensões para operacionalizar o conceito de capital político, escolhi essas cinco por causa de sua relevância para a educação e as políticas públicas. Não se deveriam considerar essas dimensões de uma forma estática ou como isoladas entre si. Por um lado, entendo capital político como um conceito dinâmico, pois a capacidade que uma pessoa ou um

grupo tem de influenciar decisões políticas pode variar ao longo do tempo e ser muito diferente de contexto para contexto ou, empregando a terminologia de Bourdieu, de campo para campo. Por outro lado, essas dimensões estão relacionadas entre si no sentido de que, devido à natureza inter-relacionada das relações sociais desiguais, é plausível sugerir que os cidadãos que possuem uma capacidade acima da média em uma dimensão (digamos, conhecimento do processo político) provavelmente terão uma capacidade acima da média em outras dimensões (p. ex., confiança em suas possibilidades de influenciar o processo político ou habilidades para participar no processo). Além disso, devido aos múltiplos mecanismos de “conversão”, aqueles com um grande capital político provavelmente também possuem altos níveis de outras formas de capital (econômico, social e cultural). Nesse sentido, a discussão sobre a distribuição desigual do capital político deve ser colocada no contexto de estruturas mais amplas de dominação e formas de opressão interconectadas e não pode ignorar o papel que a classe, o gênero, a raça e outras desigualdades exercem na aquisição e ativação do capital político.

Também cabe destacar que as cinco dimensões do capital político descritas aqui podem ser identificadas no nível individual e igualmente no nível coletivo. Da mesma forma como uma pessoa pode ter mais ou menos capital político do que outra, um grupo (uma associação comunitária, um movimento social, um conselho escolar, um sindicato, etc.) também pode ter mais capital político do que outros grupos. O capital político pode ser ativado individualmente, mas também mediante a participação na ação coletiva. É claro que, quando indivíduos se juntam a uma entidade coletiva para promover suas preocupações e interesses, seu capital político pessoal aumenta significativamente, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Isso não ocorre somente por causa do poder dos números, mas também porque se pode interpretar o capital político de um grupo como sendo mais do que meramente a soma do capital político de seus membros, visto que inclui também fatores como a coesão, o nível de organização, a história, etc.

O conceito de capital político pode ser útil para as pessoas interessadas em uma educação emancipatória para a cidadania que vá além do enfoque tradicional sobre conhecimento das leis, virtudes cívicas ou esclarecimento. Nesse sentido, o conceito de capital político traz a tradição da educação popular para dentro do debate sobre a educação para a cidadania e,

ao mesmo tempo, provê um complemento necessário para a concentração na “consciência crítica” geralmente presente na teoria e prática da educação popular. Deveras, como sugeriu a discussão anterior, uma pessoa ou um grupo com uma elevada consciência crítica não tem necessariamente mais condições de influenciar o processo político do que uma outra pessoa ou grupo com menos consciência crítica. Embora o processo de conscientização *a la* Freire ajude pessoas oprimidas a examinar criticamente as causas de sua opressão, ele não lhes fornece necessariamente as ferramentas e atitudes para influenciar o processo democrático. Como nos lembra Belanger (1999), o desenvolvimento dessas competências é um dos prerrequisitos-chave para a democratização da democracia.

É importante observar, contudo, para evitar um voluntarismo excessivo, que uma educação emancipatória para a cidadania não pode, ela sozinha, equalizar oportunidades econômicas e sociais, no sentido de redistribuir a riqueza econômica ou reverter a polarização social. Ela pode, todavia, ajudar a fomentar uma cultura democrática e equalizar oportunidades políticas. Além disso, quando a educação para a cidadania faz parte de um projeto mais amplo de democracia participativa e justiça social, a redistribuição do capital político pode desempenhar um papel central no projeto global de transformação.

Referências

- BELANGER, P. The democratization of democracy and lifelong learning. In: GRONHOLM, C.; KATUS, J. (eds.). *Issues of education and civil society*. Helsinki: Fonda, 1999. p. 29-42.
- BERRY, J.; PORTNEY, K.; THOMSON, K. *The rebirth of urban democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1993.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. Tradução de R. Nice. In: RICHARDSON, J. (ed.). *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, 1986. p. 241-258.
- BOURDIEU, P. *Language and symbolic power*. Tradução de G. Raymond e M. Adamson. Cambridge: Polity, 1981.
- NIE, H.; JUNN, J.; STEHLIK-BARRY, K. *Education and democratic citizenship in America*. Chicago: The University of Chicago, 1996.

Tradução: Geraldo Korndörfer e Luís M. Sander

O público e o popular na história da educação brasileira (Cachoeirinha e Pelotas nos anos 80)

Gomercindo Ghiggi¹
Jussemar Weiss Gonçalves²

Considerações preliminares

Este texto problematiza a forma da pesquisa em educação popular faz um breve levantamento da construção do *povo-popular* na tradição brasileira e articula essas duas variáveis a uma proposta de pesquisa, que é: historiar e reconstruir práticas de educação popular no RS, partindo das experiências de Cachoeirinha e Pelotas, realizadas na década de 80, elaborando categorias para a investigação da história da educação popular. A investigação dá-se através de exame documental e entrevistas, analisando avanços obtidos e interferências políticas que ocorreram, buscando desvendar a relação público/popular, a partir de sua institucionalização, através da verificação da presença/ausência do popular nas políticas públicas educacionais. Busca, ainda, inquirir as razões pelas quais, embora com algumas condições favoráveis, o popular não foi institucionalizado inteiramente. Intenta, por fim, pôr em diálogo práticas sociais e investigativas na perspectiva da compreensão da ausência/presença do popular nas políticas públicas de educação.

Observa-se que os estudos sobre o popular em educação referem-se quase sempre a estudos de casos e dizem respeito a trabalhos de um grupo ou de uma instituição. O que caracteriza esses trabalhos é partirem de um

¹ Doutor em Educação, Professor na Universidade Federal de Pelotas (UFPel).
E-mail: ghiggi@ufpel.tche.br, UFPel.

² Doutor em Educação, Professor na Fundação Universidade de Rio Grande (FURG).
E-mail: jweiss@plug-in.com.br, FURG.

caso concreto e de se prenderem ao vivido, como se o popular não pudesse ser objeto de estudos analíticos. O problema não é o empírico, mas o *não se deslocar*, projetando-se em direção a uma análise que ouse situar a experiência no interior de um *processo civilizador*. A proposta, aqui, é partir do vivido com a tarefa de romper o limite explicativo produzido no vivido, articulando, na longa duração de um processo civilizador, a gênese de experiências em educação popular, como parte de uma modernidade que no Brasil assumiu uma missão conservadora.

Diante do exposto, coloca-se uma questão fundamental: o que possibilita a sobrevivência do popular na modernidade brasileira? Mais ainda, como a educação pública concretiza relações marcadamente subordinadoras, não apenas porque seus conteúdos servem às elites, mas porque sua ordenação e sua natureza específicas foram construídas por meio de uma matriz histórica a partir da não diferenciação do *público* e do *privado*, assim como também por meio da exclusão da zona de direitos da maioria da população?

Das perguntas acima, construímos a questão para este trabalho: o que é o *público* e o *popular* na educação moderna brasileira, tomando, como mediação, a investigação das experiências de Cachoeirinha e Pelotas, no início dos anos 80?

A primeira questão diz respeito a um estudo dos fundamentos sócio-históricos de nossa modernidade. A segunda investiga como esses fundamentos chegam à educação, conformando o *público* e o *popular*. Assim, pretendemos entender o popular em educação observando as promessas de uma educação pública que não se realizaram.

Quando Capanema fala em construir a nacionalidade através da atividade pedagógica (Schwarzman, 1984), nos remete aos ideais iluministas nos quais a educação serviria para a formação de um povo soberano, já que culto. O que se buscava era fazer do ensino público um lugar onde a presença da autoridade do estado se ligasse às massas camponesas e urbanas, à margem do sistema social brasileiro (Ortiz, 1995). Essa intenção não difere muito daquela adotada pelos estados europeus no final do século XIX: procuravam, pela escola, integrar os que se encontravam distantes do *centro* da ordem burguesa.

Na década de 30, quando no Brasil instaura-se um projeto de nação, a educação pública ordena-se para construir o espaço de ligação entre um Brasil moderno e outro atrasado, camponês, dos confins. O espaço escolar torna-se o lugar da educação e, principalmente, o lugar da palavra oficial.

Não apenas a escola, mas todo o aparato público estatal articula-se não para desenvolver e fecundar a cidadania, mas como lugar de onde se profere a palavra da autoridade, que, em vez de incorporar a noção de representatividade, se torna o oráculo da vontade de grupos privados ou mesmo de vontades individuais.

A construção da educação pública, que representaria a modernização das estruturas culturais e políticas no Brasil, se torna uma demonstração de como o pensamento conservador e a questão nacional trataram a modernidade como valor em si, sem ser questionada, e a produção de uma modernidade às avessas em que as conquistas sociais originavam-se de uma forma nova de fazer política.

Na verdade, é o estado o responsável pela coisa pública e, ao mesmo tempo, é a coisa pública por excelência que distingue a organização democrática do estado de outras possíveis. Não é somente que sua constituição legítima como poder social dependa da vontade majoritária do povo, mas qual é a sociedade que determina que coisa é pública e qual é a esfera de responsabilidade direta e intransferível do estado (Cullen, 1992).

Justamente é o que não temos em nossa tradição moderna. A escola pública não foi construída a partir da sociedade. A própria luta pela expansão da educação pública no Brasil mostra bem sua origem. Spósito (1989) retrata a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo, quando o povo excluído percebe a sua importância e luta para ter direito a ela.

Se por um lado o público forja-se na modernidade, a partir da esfera do privado, onde pessoas discutem questões do mundo (literário ou não), desenvolvendo uma sociabilidade radicalmente nova e democrática, por outro, este espaço público era letrado, composto por aqueles que sabiam ler, lugar onde não tinham acesso os que não possuíam bens culturais apropriados.

É a partir da Revolução Francesa que surge o *público* como um projeto comum que busca integrar o povo no espaço político das decisões. É nesse momento que se fez necessária a educação pública para conformar uma unidade cultural de saberes e mesmo para legitimar saberes e processos científicos. Civilizar, ordenar, moralizar: a escola tornou-se uma agência civilizadora na modernidade.

Por sua função de ensinar e socializar mediante conhecimentos legitimados publicamente, a escola torna-se o espaço do comum, ou seja, ser de todos fundamenta a educação na modernidade.

Quando falamos anteriormente que é na própria formação da educação pública que procuramos a determinação do popular na educação, não negamos as desigualdades profundas de nossa sociedade. Apenas nos detemos na especificidade do movimento do processo educativo na conformação de uma modernidade marcadamente, por incrível que pareça, conservadora e estatizante.

Voltando ao pensamento conservador, pode-se observar a produção a partir dos inícios da república, mas, mais fortemente, do Estado Novo, de uma ideologia que buscava dizer o que era e quem era o povo.

Conformou-se, assim, uma matriz de representação, um imaginário que edificou uma determinada construção sistemática e substantiva sobre trabalhadores, os pobres, os dominados da sociedade: o povo brasileiro.

Autores como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Alberto Torres construíram um imaginário sobre as camadas populares, articulando três variáveis fundamentais: “a heterogeneidade de sua composição, o efeito nefasto que esta heterogeneidade provocaria sobre a ação política coletiva popular e a falta crônica de aptidão para a coletivização” (Durhan, 1986, p. 41).

Só uma ação saneadora advinda de fora desse mar de diversidades poderia consolidar o espaço público. O estado, por meio de uma ação lenta e contínua, poderia fixar um sentimento de liberdade pública. Para esses autores, foi a ação interventora do estado getulista que conformou o povo autêntico, isto é, a burguesia e o proletariado, na visão de Oliveira Vianna ou a coletividade nacional-popular, para Azevedo Amaral. Cria-se, assim, um estado demiúrgico capaz de fundar a sociedade, de tirar o povo de sua diversidade, criando um imaginário no qual o povo é idealizado, já que a população real e existente era por demais dispare, racial e culturalmente.

Apesar dos esforços para *integrar*, de Capanema ou Anísio Teixeira, o projeto não se realizou. A educação pública tem sido historicamente incapaz de acolher o popular. Partindo da ideia de que uma das tarefas da modernidade é construir um “projeto democratizador que confia na educação e na difusão da arte e dos saberes especializados para chegar a uma evolução racional e moral” (Canclini, 1997, p. 32), pode-se dizer que nossa modernidade ainda está por se realizar. E, para falar em modernidade, faz-se necessário, antes, observar a montagem das estruturas ditas modernas, neste caso o público estatal.

Abandonado pela iniciativa estatal ou servido pelo modelo assistencial do populismo, o popular emerge nos anos 1960 através de uma revolta

cultural contra a ignorância e pela valorização da cultura do povo. É desse período a descoberta do popular como realidade de vivências e saberes: como cultura popular.

O movimento de cultura popular de Recife, encabeçado, entre outros, por Paulo Freire, chama para si as promessas da educação moderna na luta pela integração e inclusão, já que o ensino público estatal não realizou sua *lição*. É assim que a educação popular deixa de ser uma referência geral a qualquer curso não regular do sistema oficial para tornar-se nome de um projeto de conscientização e mobilização, produzindo a politização do social por meio de uma lógica consensual-solidarística, que se afasta das regras dos sistemas de representação, já que, de um lado, lida com conceitos, valores morais, éticos e comunitários em substituição aos conceitos políticos, e, de outro, a experiência histórica mostra que o sistema político não os tratava como capazes de conduzir seus destinos.

Na luta pela integração via sociedade, na busca pela construção de um projeto comum, a educação popular, ante a ineficiência dos mecanismos oficiais de mediação entre sociedade e indivíduo, encontra-se com a igreja: uma instituição não moderna tomando um lugar central na mobilização popular a partir dos anos 70, pelas CEBs, assumindo a função de organizar a sociedade civil e de ser meio de constituição do povo como sujeito histórico.

Um novo *Povo de Deus* brota do meio da carência, não acolhido pelo conservadorismo da modernidade brasileira. Foi preciso a intervenção de uma instituição hierárquica e feudal, contrária às formas democráticas de poder, para alavancar uma luta que, pela primeira vez na história do Brasil, colocou a população pobre, solitária de direitos e de condições concretas de vida, como capaz de construir alternativas próprias.

Se existe uma crise ligada ao popular em função do desenvolvimento da cultura ou da transformação do popular em mercadoria, o que se nota é que, do ponto de vista dos processos educativos, esse descarte do conceito não parece tácito, já que para isso a própria sociedade deveria assumir outros contornos e o público, outra natureza.

Já afirmamos que os estudos populares em educação, não raro, são estudos de casos. Buscamos, aqui, a recriação de um objeto de pesquisa: a educação popular, estudo complexo por ser um “problema de concepção, que enfrenta os mais diversos obstáculos: o da cristalização das matrizes

interpretativas e de sua necessária crítica, o das forças de pesquisa, o da reconstrução das categorias analíticas” (Nunes, 1992).

Como lembra Cândido (apud Nunes, 1992, p. 151), “um dos feitos mais difíceis para o pesquisador é alterar as noções dominantes e transformar um problema a que era tomado como fato estabelecido”, ou seja, o público na educação precisa ser construído como problema, para se entender a educação popular.

A pesquisa

A partir do exposto, começamos o processo de construção da pesquisa sobre a história da educação popular, buscando superar a dicotomia entre o estudo de caso e sua possível generalização. Para isso, fazemos um estudo da história do conceito de *popular* na educação e analisamos como e de que forma esse conceito corporifica-se nas práticas dos grupos em suas experiências históricas. Com isso, não queremos *encaixar* na história o conceito, mas entender de que forma as realizações dessas experiências em educação popular alteraram ou não conceitos e práticas. Assim, a experiência e o conceito nos levam à elaboração de uma história da educação para além de uma história documental, em que o conflito não apareça, encaminhando-nos para a elaboração do próprio conflito como história. Não se pode falar em história da educação pública no Brasil sem referir-se à forma através da qual o público institui-se e, então, entender a história da educação popular como parte dessa história.

Quando se fala em educação popular, o que queremos afirmar? Que conteúdos estão imbricados em tais conceitos? A partir dos anos 90, as relações e as representações que subjazem ao conceito, e mesmo às práticas da chamada educação popular, são ainda caudatárias da vertente interpretativa que fundamenta tais ações nos anos 80?

As questões acima estão no cerne de uma problemática que ainda está para ser interpretada. São indagações que levam a perguntar, às experiências aqui retomadas, sobre seus conceitos e práticas, não como forma de retomar o ontem nele mesmo, mas de ensaiar definições de educação popular, que nesses anos deixou de ser apenas uma prática pedagógica para denominar todo e qualquer projeto e ação que contemplasse um processo envolvido com as denominadas *camadas populares*. O passar dos anos significou mudanças sociais e interpretativas que produziram novas realidades, nas

quais o próprio *popular* tornou-se conceito discutido e, para alguns, foi perdendo o valor interpretativo e analítico dos movimentos sociais. O mundo transfigurou-se, produzindo mudanças com as quais as capacidades analíticas se redimensionaram, quando novas racionalidades incorporaram-se ao processo interpretativo. Esta transfiguração realizou-se de tal forma que se aproximou do senso comum: de um lado, a utilização indiscriminada do conceito de educação popular, principalmente a partir da chegada às prefeituras de administrações da denominada *Frente Popular*, e, de outro, um processo de radical contestação a conceitos e práticas de educação popular sustentados em discurso acadêmico que se diz *pós-crítico*.

As práticas ligadas ao pensamento freireano e às CEBs, que articulavam as ações populares nos anos 80, permanecem válidas, mas foram sendo engolidas pela transfiguração da modernidade a partir das últimas décadas do século XX? Dito de outra forma, o *popular* e a *educação popular* mantêm legitimidade argumentativa e explicativa para as ações vinculadas aos movimentos sociais que buscam alterar o quadro de vida de grupos subalternos, a partir de ações no campo educacional?

As ações dos anos 80, em que militantes católicos e estudantes universitários, ligados ao pensamento de *esquerda*, produziram um movimento que gerou práticas, motivou pessoas e buscou romper, pelo campo educacional, com os processos de exclusão que caracterizavam a sociedade brasileira.

No início da década de 80, Cachoeirinha e Pelotas, com seus projetos de educação popular, almejavam democratizar o ensino público e construir um processo que não fosse ele mesmo produtor de *exclusão*. Dar voz ao silenciado, ao povo e ao popular a partir de sua inserção em um outro tipo de ação educativa, era motivação que fundamentava os projetos que se instituía. Eram tempos em que a política nacional vivia um período de recuperação dos espaços democráticos, e a educação assumia uma força transformadora muito acima de suas possibilidades. A educação pública era colocada em foco, mais pelo que ela não fez: não construiu um caminho para uma *pedagogia da cidadania*, na qual as pessoas seriam preparadas para a vida, em um mundo cuja sociabilidade seria dominada pela política do cidadão. A proposta constituía-se a partir das experiências nas cidades citadas, em lenta fermentação de um processo que buscava dar forma à própria soberania popular, tencionando qualificar a participação democrática e a ação política pelo processo de *educação da consciência*. A soberania política, fundamento da ação pública moderna, adquiria um conteúdo pedagógico:

passava por um processo de reescritura da humanidade de si mesmo a partir de uma educação que tornava as pessoas aptas a exercer a democracia e a cidadania. Em outras palavras, a tese central afirmava que não se nasce democrático ou cidadão somente a partir de uma ação intencional, determinada. Vistas dessa forma, as práticas de educação popular que emergiram nos primeiros anos da década de 80 no RS alargaram-se para além das ações educativas limitadas em sua perspectiva técnica e de ensino e anunciaram problemas que fundamentavam uma determinada forma de ordenar e viver o mundo público na sociedade brasileira, revelando a produção de um sistema de educação que reforçava processos de exclusão cultural e social dos grupos pobres.

O estudo desses dois casos nos leva a pensá-los num movimento nacional de educação popular, no qual a Igreja Católica é importante protagonista, ao lado da práxis freireana. Esse movimento nacional de descoberta do povo como agente de sua história introduz o problema da participação na sociedade e revela o caráter e a natureza da participação popular na política nacional. Se a educação pública estatal tornou-se incapaz de realizar a intersecção entre duas humanidades – a privada, vivida no lar, e a pública, fundada nos direitos, a partir de processos pedagógicos –, a educação popular anunciava a possibilidade de romper um circuito secular no qual *casa e praça* eram extensões (pai e prefeito pouco se diferenciavam) mediante práticas sociopedagógicas centradas na cultura do sujeito pobre.

Brotava uma *pedagogia da consciência* como expressão de um trabalho político-pedagógico que buscava mudar a natureza da *participação* no espaço público. Os anos 80 foram fundamentais para o desenvolvimento dos movimentos populares de educação, já que eles anunciavam novas possibilidades de gestão do espaço público e de composição política.

Assim, o presente texto, provisório e parcial, adquire importância ao buscar construir um diálogo com a década citada (1980), cujo objetivo não se esgota na recuperação cronológica das experiências realizadas nas cidades citadas. A partir de documentos produzidos à época, de entrevistas com atores daquele momento, estamos buscando a construção da *história do conceito*, a qual passa por um trabalho de crítica bibliográfica para construir uma dialética entre conceito e ação, já que pensamos que as elaborações realizadas pelas experiências citadas articulavam representações que incidiam sobre suas ações. A produção documental anuncia essa dialética. Os atores dos processos retomados liam determinados autores, pensavam de

uma certa forma as ações que praticavam e buscavam estratégias políticas e pedagógicas apropriadas para executá-las. Essas variáveis articulavam a própria experiência.

A pesquisa está sendo realizada a partir do levantamento do acontecido sem nenhum tipo de prioridade no que tange à construção de uma unidade para o ato de pesquisa. Dito de outra forma, a pesquisa pretende descobrir as formas através das quais se estabeleceu o conflito que possibilitou uma determinada história para os movimentos de educação popular no momento de sua existência. Nos parece que construir a pesquisa a partir de uma noção de conflito unificador nos permite a criação de uma elaboração explicativa que considere os dados a partir da relativização de sua força no interior da construção do processo sócio-histórico no qual a ação educativa desenvolve-se.

Explicitando conflitos: história da educação popular e história da educação pública: uma outra história

Observando o universo da pesquisa, o conflito central que surge refere-se a um *mal-estar* entre a prática dos grupos religiosos e a *política*, vista aqui como ação coletiva, laica e racional, sustentada por ações de indivíduos de forma coletiva. O significado desse conflito ressalta o papel de membros da igreja na participação em *projetos* de educação popular que, a partir das eleições de 1982, se transformaram em representantes políticos do povo nos sistemas municipais de poder e assumiram cargos de confiança em administrações dirigidas pelo PMDB. A participação nas Prefeituras, organizando políticas públicas (particularmente em educação), desencadeou uma ebulição na qual os atores desses projetos representavam uma contradição concreta entre os objetivos de uma *educação popular*, fundada em um projeto moderno e laico visando à libertação a partir de um processo de *conhecer para romper*, e a história de movimentos religiosos ligados a uma visão comunitária, anti-individual e francamente contra a visão argumentativa do modelo moderno da ação política, colocou em evidência grupos de pessoas com o objetivo de transformar a sociedade. Havia uma contradição interna e uma externa: a interna diz respeito ao passado religioso dos componentes dos movimentos de educação popular e a sua visão de ação política e a externa nos revela o passado presentificado, por meio de práticas clientelísticas, dos prefeitos e seus assessores.

É no interior desse conflito que os objetivos aqui expostos estão sendo investigados e discutidos para desvendar a ideia de que o conflito existe e que é ao redor dele que se estabelecem mediações que tornam possível optar. Dessa forma, a dialética entre conceito e ação emerge de um universo em conflito e não de uma zona neutra chamada *campo de pesquisa*. O conflito antecede a vontade de pesquisa, já que esses movimentos foram seccionados pelo poder municipal, de forma abrupta, com demissões dos participantes, em momentos de grande efervescência política. O embate, então, deu-se entre uma proposta de educação popular, mediada pela ação de grupos oriundos de movimentos de CEBs, que acreditavam na pedagogia do oprimido e na possibilidade de libertação do povo, e a ação de governos municipais que, embora eleitos com a ampla participação desses mesmos grupos, negaram, pela prática, concretas possibilidades de ação libertadora.

Poderes locais e educação popular: a educação popular e o prefeito popular

Os municípios tratados aqui apresentam, no momento de realização do projeto, realidades políticas diferentes, no que tange à forma, através da qual o grupo do partido exercia o poder no município, já que a logicidade que informa essas práticas de mando surge, apesar das diferenças, apresentando semelhanças que nos lembram o caráter histórico da formação do espaço público no Brasil.

É inegável que todo o movimento de educação popular que na década de 80 emergiu no RS, vinculado a prefeituras, buscava superar uma certa tradição de organização do espaço público no Brasil. O Estado, embora sendo o espaço institucional público, da realização de ações que visassem equalizar diferenças, concretizava a reprodução de uma política de subordinação do povo, a partir de ações clientelísticas, sustentadas em distribuição de cargos e favores. Este tipo de ação afetava o sistema municipal de ensino, impedindo qualquer possibilidade de prática pedagógica libertadora. Esta clivagem entre o ser público do Estado e sua ação marcada por atitudes privadas e patriarcais fomentou os projetos de educação popular. Pela educação, intencionando criar uma ação pedagógica diferenciada, buscava-se interferir nessa realidade de subordinação e de ausência de direitos. Criava-se um embate entre o poder municipal e a educação popular.

Não apenas em Cachoeirinha surgia um processo de educação popular no espaço público, pela SMEC, mas também em São Leopoldo e Pelotas,³ cidades administradas pelo PMDB.

Em Cachoeirinha, a equipe que assumiu a SME, particularmente as pessoas à frente da assessoria pedagógica, trabalharam na formulação de um projeto educacional baseado centralmente em Paulo Freire. Eram 13 escolas, em diferentes bairros, na sua imensa maioria habitados por população carente de serviços públicos. Havia, entre outros, um projeto que organizava reuniões com os diretores das escolas. Nessas reuniões, discutia-se o papel intelectual/cultural do diretor como agente mobilizador dos professores e da comunidade. A intenção era organizar o sistema municipal de educação a fim de livrá-lo da influência do clientelismo político, para que as necessidades e as carências fossem pensadas no âmbito dos direitos e ligadas ao exercício efetivo da cidadania. Também se realizavam encontros com a comunidade onde as escolas estavam inseridas, visando discutir sua participação política e cultural na cidade e na escola.

Em Pelotas, da mesma forma que ocorreu em Cachoeirinha, grupos de militantes dos movimentos sociais e das CEBS ingressaram na SME com a finalidade de implantar um projeto de educação Popular. O que diferencia Cachoeirinha de Pelotas é que a primeira esteve inteiramente voltada para o trabalho político e pedagógico da SME. A experiência de Pelotas, no entanto, contém em sua história um diferencial que está sendo analisado pela presente pesquisa. Ainda em 1983, na instalação do governo municipal, o *grupo da SME* participou ativamente (tomando a frente) na elaboração de um projeto de ação administrativa municipal para viabilizar a participação popular: foi o Programa de elaboração do orçamento municipal, *Todo o Poder Emana do Povo*. Efetivamente, boa parte dos investimentos políticos e pedagógicos da SME –1983 a 1985 (ano do rompimento da SME com a Administração Municipal) – foram realizados para viabilizar um programa de participação e educação popular em nível geral no Município de Pelotas. O estágio atual da investigação – entrevistas com sujeitos que diretamente participaram da experiência, professores e diretores de escolas municipais, etc., além de análise documental – possibilita concluir que o

³ Na década de 80, apenas as secretarias de educação assumiram o adjetivo popular. No final da década, com a eleição do PT (Partido dos Trabalhadores) em Porto Alegre, o adjetivo saiu das secretarias e se incorporou à totalidade da administração municipal.

grupo da SME aceitou o desafio (de maneira pura, cristã e civilizatória...) de interferir no quadro geral do projeto de participação popular. Dados preliminares e publicações já existentes indicam os acertos político-metodológicos que se revelaram na primeira fase do projeto. Efetivamente, a população reconheceu o *Todo o Poder Emana do Povo* como uma alternativa de participação no exercício do poder, particularmente na feitura do orçamento municipal. A ruptura dá-se quando a SME procura manter a radicalidade do projeto, a radicalidade da expressão e a presença do popular nas políticas públicas municipais e no exercício do poder, enquanto o *grupo do gabinete* (maioria do secretariado) adere à tese de que nem tudo deve ser decidido pela população.

No campo específico da educação, o que queríamos era que a população pobre da cidade, socialmente desenraizada, percebesse a escola como direito e a si mesma como cidadã efetiva, capazes de assumir seus destinos e influenciar o sistema de poder. Melhorar a educação das camadas populares, mediante prioridade dada às políticas democratizadoras em relação às unidades escolares, para que estas se abrissem às demandas de sua população usuária, era tarefa a ser construída.

Em Cachoeirinha, em função de uma típica ação clientelística do Prefeito, que pretendia distribuir panfletos político-partidários nas escolas, o corpo diretivo da SME foi radicalmente contra e foi demitido. A heresia cometida foi entender o popular como portador de um projeto de refundação social, partindo de uma compreensão de que, através de uma ação político-pedagógica, seria possível fundar uma consciência crítica e que esta levaria a um projeto de refundação da sociedade. Mesclando influências da Igreja (Teologia da Libertação), ideário freireano e do pensamento político de esquerda, a equipe⁴ buscava, junto à população, instituir relações de autonomia e solidariedade no enfrentamento dos problemas do cotidiano. Quanto ao público, não havia uma reflexão que fosse além de uma constatação do caráter subordinador das relações entre população e sistema municipal de poder. A própria história da constituição do espaço público pela modernidade brasileira não era, de nossa parte, motivo de uma reflexão mais acurada. Vivíamos a urgência do tempo político, com suas incertezas e equívocos.

⁴ Dos componentes da equipe, incluindo a própria Secretária, apenas dois não tinham um passado ligado à Igreja Católica, seja como ex-seminarista ou mesmo irmã. De oito (8), dois (2) assessores: eu e outra professora.

Poder local e educação: uma história a ser contada

O autoritarismo, que sempre marcou as relações entre o governo e a população no Brasil, embasou a estruturação da Lei 5.692/71, para a administração do ensino, chegando a um debate durante os anos 80 sobre a implantação dos processos de *municipalização da educação*. Esse movimento, que buscava superar a concentração de decisões, apenas em nível federal, levou a um desejo de que os municípios assumissem os encargos ligados à educação no que tange ao *fundamental*, cabendo aos Estados cuidar do *secundário*. No entanto, é preciso reafirmar que, analisando a área de educação, o autoritarismo manifesta-se também quando se concentra, sobretudo na *União*, o poder de decidir o que e o como descentralizar. O Estado brasileiro, sobretudo na educação, desenvolveu a tendência de centralizar, no âmbito da União, o ensino de elite e de omitir-se ou descentralizar, sem recursos proporcionais, os serviços de atendimento à educação da maioria, o ensino básico ou fundamental, ou seja, descentralizam-se encargos considerados difíceis, sem contrapartidas de recursos, que continuam a ser liberados por *convênios*, sujeitos à morosidade e ao jogo clientelístico. O certo é que se realizou o processo de descentralização ou *municipalização*, com a aprovação da Emenda Calmon 7348/85, determinando aos municípios o aumento de sua obrigação de colocar 25% de sua receita para a educação, o que si não resolveu o problema em função da profunda desigualdade entre os municípios brasileiros. Mello (1988), analisando o processo de municipalização, diz que:

ele aconteceu de uma forma sem critérios, vindo de cima, e deixou caóticas as relações entre as esferas de poder. Em nome da descentralização, pôe-se a caminho um sistema burocrático aliado ao repasse de verbas, a partir de projetos, de modo casuístico e sujeito à velha técnica da manipulação política.

A partir dos anos 80, o MEC desenvolveu programas para o ensino fundamental diretamente com os municípios, por meio de uma prática que se tornou bastante usual (ainda hoje parte da relação entre Estado e Município, como também entre o público e o privado) que é o *convênio*, tendo separado, na época, uma quota federal do Salário Educação para financiar programas municipais, numa ação direta entre Ministério e Municípios. Esta estratégia continha dois aspectos importantes: reforçava o discurso municipalista e buscava uma relação com o Município, passando por cima das SECs, atrelando as últimas a projetos específicos, sem política de conjunto,

criando nas Secretarias de Estado uma forte dependência dos *famosos* convênios federais para alimentar grupos que cuidavam dos diferentes programas. Na verdade, foi um esforço sistemático para fortalecer as bases políticas de sustentação do governo federal junto aos governos municipais. Esta discussão sobre a municipalização, que envolveu os atores da educação nos 80, retoma a redefinição do espaço político do Município e oportuniza o debate sobre o peso político e a competência da esfera municipal para participar de decisões e assumir compromissos que afetam as condições de vida da população.

Ninguém duvida de que é na esfera municipal que se materializam os serviços de educação, saúde, habitação, locomoção, esporte, lazer. Ninguém duvida de que é nessa mesma esfera, apesar da tradição política autoritária, que surgem os movimentos populares que pressionam para reorientar as políticas públicas na direção da priorização dos problemas cotidianos da população. Vista dessa forma, a municipalização, em seu momento histórico (final dos anos 80), representou, para uma sociedade que começava os primeiros passos em direção à democracia, a possibilidade de incorporar propostas advindas de outros setores que não o Estado, que poderiam apontar para a construção de uma nova prática de poder local. A tese da descentralização não se esgota no repasse de verbas conforme índices constitucionais, mas coloca-se como um patamar de reeducação política, tanto das camadas populares, como também daqueles que assumem o poder na cidade, eles também, às vezes, de origem popular. Entre um passado que faz do prefeito um chefe local, e uma possibilidade concreta de educação para a cidadania, eles preferem os *amigos* e a camaradagem da *grande família*. Mesmo em épocas de controle fiscal e com sanções, esses oligarcas utilizam-se do espaço público, não apenas do ponto de vista econômico, com o simples argumento de que é preciso ajudar amigos ou mesmo familiares, pois eles são a *minha gente*, expressão que nos reporta à definição que faz Da Matta do conceito de pessoa. Dentro do espaço municipal, é talvez na SME onde mais se concentra um mandonismo que é o *empreguismo*. Se, em outras secretarias, pelas suas características, o favor viabiliza-se (uma carga de terra para aterrar um terreno que alaga), a educação é o lugar preferido para empregar amigos e filhos dos amigos, não importando a natureza da função, podendo *ser professor*, funcionário da limpeza ou secretário. O que interessa é o seu vínculo com o pequeno oligarca. Mesmo com a realização de concursos, funciona *passar por cima*, não levando em conta a ordem de apro-

vação. É a isso que Martins chama o *poder do atraso*: uma população jogada ao abandono, em condições adversas e sem os instrumentos, concretos ou mentais (educação), para transformar o favor em direito, presa ao reino da necessidade. Vivendo em locais sem saneamento, tem, na bondade do *seu prefeito*, a possibilidade de uma vaga no hospital, na escola ou um emprego. Martins afirma:

você pode ir a qualquer lugar do Brasil, para tratar de qualquer assunto, desde problema de saúde, educação até reforma agrária e ...encontra pela frente o poder, a presença insidiosa desse pessoal, do político local, do oligarca, que age em função de seus interesses privados e que é incapaz de assumir com impessoalidade as funções do Estado ... Um prefeito tem relações com um deputado federal oligárquico que tem contatos que se capilariizam pelos ministérios e agências governamentais, atravessam governos estaduais e chegam às prefeituras, chegam poderosamente aos balcões das agências governamentais e à casa do eleitor. O que este requer e solicita, recebe, como se fossem favores de sua excelência e não direitos do cidadão (Martins, 1997, p. 31).

Essa estrutura, que se revigora a cada reforma do Estado, determina, mesmo no nível local, processos eleitorais nos quais os sistemas municipais de educação funcionam como uma rede cativa de distribuição de programas dos candidatos do prefeito: são diretores, professores, alunos e pais, que, se não por vontade, pelo menos pela apatia de quem já conhece a história. E, se algum tipo de resistência ocorrer, a demissão sumária acontecerá.

Por exemplo, falando da experiência de educação popular no Município de Cachoeirinha, na década de 80, a ex-secretária relata o motivo da demissão. Além de uma total falta de sintonia do prefeito com um trabalho popular de educação, o que levou ao desenlace foi

A ordem que o Prefeito expediu para a distribuição de um panfleto com o seu nome e do vice. Após nossa recusa fomos demitidos... Na verdade, a Secretaria é um curral político, um trampolim que serve para sustentar os políticos tradicionais... Quando ela deixa de ser isto..., não serve, eles demitem (Educação e Realidade, p. 53).

É no meio do emaranhado dos municípios brasileiros que cotidianamente reproduz-se essa violência calada e insidiosa: a destruição dos direitos dos pobres. Todos, por seus bons motivos, assumem a postura da tradição. A escola pública, fabricação da modernidade (Condorcet), deve fazer possível uma razão popular e, a partir dela, uma ação qualificada na cidade. No Brasil, no entanto, tem sido correia de transmissão do passado: *para que dar certos conteúdos de matemática para os alunos se eles não passarão da 8ª*

série?, pergunta a professora de português. Vil pragmatismo? Cansaço ante uma realidade que ela bem conhece e que não se altera, já que *os alunos* não terão dinheiro para o transporte *público* que os levaria ao centro da cidade para frequentar o ensino médio. Pais desempregados e sem condições materiais para enfrentar, individualmente, a ausência da escola pública na periferia. A professora sabe que o currículo é uma questão de direitos? E, se soubesse, algo mudaria? A escola pública, esta que o pobre frequenta, não trabalha no diapasão dos direitos. As palavras da professora repõem e atualizam as relações de subordinação nas quais os pobres ocupam posições que não se alteram.

Os exemplos acima citados revelam essa presença insidiosa do atraso, deste não acolhimento do popular na esfera pública. Este fenômeno não é apenas próprio de pequenas cidades; Spósito nos fala da cidade de São Paulo:

O crescimento e a centralização administrativa não só favoreceram políticas clientelísticas... estes mecanismos impediram que a participação popular ocorresse de um modo mais intenso. De modo que, durante toda a década de 70, os órgãos públicos do Estado e municípios estiveram ainda mais distantes das demandas populares e, em consequência, impediram qualquer possibilidade de controle popular sobre os serviços públicos (Spósito, 1992, p. 64).

Por fim, esta pesquisa constitui-se em um movimento privilegiado de análise de processos que estão no âmago da questão política educacional, que é a fabricação de políticas públicas que, embora sustentadas por instituições de direito público, realizam, a partir de práticas excludentes, o caminho inverso. Mais do que nunca coloca-se, hoje, o lugar dos pobres nas políticas públicas produzidas por uma situação econômica de natureza neoliberal. A educação popular e sua luta nos anos 1980 para transformar as administrações municipais em administrações realmente públicas continua, ainda, constituindo-se em um patamar de importância não apenas analítica, como também para a história da educação no Brasil.

Referências

CANCLINI, Nestor Garcia. *Culturas híbridas*. São Paulo: Edusp, 1997.

CULLEN, Carlos. *La escuela como vigencia do público na crise do Estado*. 1992. Disponível em: <compromissopaidetico.blogspot.com/2013/09/la-escuela-como-vigencia-de-lo-publico.html>.

- DURHAN, Eunice. *A aventura antropológica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- EDUCAÇÃO E REALIDADE*. Educação Popular, poder político e burocracia: os casos de Pelotas e Cachoeirinha/RS. POA, v. 12, n. 2, p. 37-56, jul./dez.1987.
- MARTINS, José de Souza. A questão agrária brasileira e o papel do MST. In: *A Reforma Agrária e a luta do MST*. Petrópolis: Vozes 1997.
- MELLO, Guiomar Namó de. A Descentralização que vem do Centro. *Revista Educação Municipal*. São Paulo, Cortez, ano 1, n. 1, p. 46-60, jun. 1988.
- NUNES, Clarice. *Teoria e Educação dossiê: história e educação*. Porto Alegre: Pannonica, 1992. p. 151-182.
- ORTIZ, Renato. *A moderna tradição brasileira: cultura e indústria cultural*. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- SCHARZMAN, Simon. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- SPÓSITO, Marília. *A ilusão fecunda*. São Paulo: Hucitec 1992. p. 64
- SPÓSITO, Marília. *O povo vai à escola*. São Paulo: Cortez, 1989.

Conselho político: experiências democráticas da educação popular

Adriana Kátia Tozzo¹

Almir Paulo dos Santos²

Thiago Ingrassia Pereira³

Introdução

Este texto configura-se em um processo de construção do conhecimento em relação à gestão pública, à educação popular e ao conselho político, resultante de pesquisa realizada no Mestrado Profissional, da UFFS, campus Erechim/RS. Este trabalho tem por objetivo evidenciar e analisar experiências democráticas da educação popular, construídas junto ao conselho político da gestão pública, no município de Itatiba do Sul/RS. A metodologia é qualitativa, tendo como método o “Círculos de Cultura” de Paulo Freire, utilizando-se de rodas de conversas com os conselheiros e conselheiras. Foram momentos de diálogos e deliberações, elaborados por homens e mulheres, que permitiram implantar, em um pequeno município do norte do Rio Grande do Sul, uma experiência de participação popular, enraizada na comunidade, que vivencia vinte e dois anos de governos da coligação “Frente Popular: a força que vem do povo”.

A proposta da formação do conselho político se insere no diálogo, conforme Freire (1987), que é a “categoria mais importante para orientar as experiências populares e institucionais” (Secretaria-Geral, 2014, p. 36),

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Erechim/RS, Professora da rede pública Estadual do RS, Assessora e consultora em Gestão Pública.

² Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Professor do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Educação – PPGPE da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *Campus* Erechim/RS.

³ Doutor em Educação pela UFRGS, professor do PPGPE e PPGICH da UFFS Erechim.

pois “não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão” (Freire, 1987, p. 44). Na possibilidade de que “é ensinando que se aprende”, quando homens e mulheres de diferentes culturas vão se descobrindo partes de uma totalidade maior, gostando de ser gente, com ousadia, esperançando, vislumbrando e construindo, uma caminhada comprometida com a coletividade, a participação e aprendizagens.

E assim, no dia oito de novembro de 2012, o conselho político da gestão pública municipal foi implantado em Itatiba do Sul/RS, a partir de uma discussão junto ao conselho das entidades, com envolvimento no governo e sediadas no Município. Participaram desta formulação lideranças do Sindicato da agricultura familiar – SUTRAF; a EMATER/ASCAR; a Rádio Comunitária do Município; a Cooperativa de Crédito – CRESOL; o Executivo Municipal e os partidos políticos que compõem a coligação Frente Popular – A força que vem do povo.

O conselho político constitui-se em uma reunião de homens e mulheres, representantes dos diferentes segmentos e regiões da comunidade itatibense, que se reúnem de forma ordinária, bimestralmente, e, quando necessário, de forma extraordinária. Esse é composto por vinte e um integrantes titulares e vinte e um suplentes, que atuam de forma voluntária, escolhidos pelo segmento ou localidade que representam. As reuniões são coordenadas pelo presidente (a) e secretário (a), escolhidos pelo voto direto dos conselheiros.

É uma experiência ímpar no município que há doze anos tem no orçamento participativo municipal o canal de participação popular institucionalizado e, pela pressão da comunidade, vê no conselho político a possibilidade de criar mais um espaço de decisões, construído a partir da vontade do povo. Um lugar privilegiado para a circulação de poder, contrapoder e que permitiu um conjunto de construções coletivas, confrontações e discussões, que levou também à desmistificação da autoridade, rompendo a lógica tradicional de quem deveria ser o líder, pois outras pessoas, contextos e experiências surgem a partir dessa construção.

Na proposta do exercício da participação, do protagonismo de homens e mulheres envolvidos em um processo histórico e social de construção coletiva do conhecimento, de caráter emancipador, é que as experiências democráticas da educação popular vão se construindo, no conselho político. Momento de práxis social, que emerge das vivências dos conselheiros e de suas comunidades, da problematização que possibilita a formulação de experiências, resgatando possibilidades e a capacidade de intervir na sociedade, por meio da cons-

trução de políticas públicas, em especial para a população que, ao longo da história do município, vivia às margens da política, sem voz e sem vez.

Gestão pública participativa: educação popular e democracia

A gestão pública pode ser conceituada como um conjunto de ideias, atitudes, normas, regramentos e processos, que podem determinar a distribuição de ações, a partir das autoridades políticas, atendendo às necessidades e aos interesses públicos. Bonfada (2019) explicita o papel decisivo do estado na construção de ações, visando satisfazer às necessidades da população.

A Constituição de 1988 expressa que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (Brasil, 1988). O Estado Democrático se fundamenta na cidadania e dignidade para com a pessoa humana. Esse respaldo jurídico abre a possibilidade para criar e implantar espaços de participação popular nas gestões públicas, assegurando a homens e mulheres a possibilidade de construir políticas públicas, a partir do livre-arbítrio e da liberdade de escolha, condições essenciais para a tomada de decisões coletivas, sem coerção, baseadas na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade, na transparência e na emancipação.

Uma gestão pública, constituída como uma prática libertadora, edifica-se no “diálogo que é o indispensável caminho, não somente nas questões vitais para a nossa ordenação política, mas em todos os sentidos de nosso ser” (Freire, 1983, p. 108). O diálogo é parte integrante da formação de indivíduos críticos, conscientes de suas potencialidades e possibilidades na atuação junto ao meio em que vivem. Como seres históricos vamos nos formando com o mundo, por meio de espaços de participação institucionalizados, com ação transformadora e de intensa significação com as pessoas e com o mundo.

Dessa forma, falar em participação popular na gestão pública é conceber um projeto de sociedade assentado na liberdade, na responsabilidade, no respeito e na tolerância. É realizar o exercício da participação, em que cidadãos(ãs) construam posicionamentos, tomem decisões de forma autônoma, assumam-se como homens públicos, no processo de uma ação conjunta e coletiva, indo além das práxis para construir o novo, com todos e todas que participam desta caminhada, no “processo de aprender como fazer democracia. E a luta por ela passa pela luta contra todo o tipo de autoritarismo” (Freire, 2000, p. 136).

Nesse viés, as metodologias e os instrumentos utilizados nos espaços de participação popular precisam estar adequados aos diferentes processos participativos, de acordo com as necessidades e peculiaridades da população envolvida e os objetivos de cada modelo. O importante, nesse sentido, é encorajar os cidadãos a participar do processo, fazer uso da palavra, exercer sua cidadania, sua capacidade crítica, visando a sua cidadania. O exercício pleno da cidadania se dá a partir de um processo de participação popular ampliado, organizado e democratizado e, “ao fundar-se no amor, na humildade, na fé nos homens, o diálogo se faz numa relação horizontal, em que a confiança é consequência óbvia” (Jara, 1996, p. 38).

Partindo-se do pressuposto de que a confiança é consequência óbvia, quando se dá a construção da cidadania, talvez esteja aí um dos fundamentos que definem o enraizamento do processo de participação popular, na gestão pública, construído na comunidade itatibense, nas últimas décadas. A implantação do orçamento participativo municipal, em 2001, constituiu-se em uma nova forma de administrar as “coisas” públicas, permitindo a participação da população, a fim de introduzir novos olhares, saberes e intervenções sobre a gestão pública, bem como aprofundar o processo democrático.

Os momentos de participação popular aqui concebidos se fundamentam na sua própria pedagogia, concebida na relação construída entre os conselheiros e a comunidade, que se faz na “ (...) relação com seres humanos e com o mundo, na medida em que, agindo sobre ele, o transforma, o faz melhor ou pior, dependendo do conteúdo de sua ação” (Freire, 1987, p. 91). E, assim, essa experiência foi se construindo na medida em que compreenderam, conforme Lima (2005), que é participando que se apreende a participar, e, neste processo, os itatibenses foram se construindo dentro do processo de participação, encorajando uns aos outros, provocando debates, propondo políticas públicas e alicerçando o caminhar, na confiança entre os gestores públicos e a população.

Sob esse viés, surge o conselho político. Emerge da pressão popular, que abre a possibilidade da formatação de um novo espaço de participação popular, de uma prática pedagógica planejada, capaz de desafiar a gestão pública, com uma pedagogia mais qualificada dos sujeitos, contribuindo para o surgimento de novas formas de exercício do poder e de gestão das políticas públicas, capazes de proporcionar o crescimento dos sujeitos, no sentido de possibilitar a transformação da realidade.

Mais do que isso, a democratização desse espaço exige a presença ativa do governo, em particular no campo pedagógico, pois os processos participativos desencadeados no conhecimento do orçamento público, nas legislações acerca da gestão pública, nas possibilidades criadas pelos conselheiros e nas proposições de políticas públicas fazem com que o governo precise estar atento às demandas apresentadas, respondendo de forma transparente e clara às situações apresentadas pelos conselheiros.

Nessa direção, esses espaços permitem fazer com que a participação e a autonomia se constituam em um ato pedagógico. Aqui vale lembrar a importância da ação pedagógica que um governo radicalmente democrático deve possuir, pois “tudo deve ser visível”. Tudo deve ser explicado. (...) Não há governo que persista verdadeiro, legitimado, digno de fé, se seu discurso não é confirmado pela sua prática” (Freire, 1992, p. 174). Então, pode-se afirmar que formar para a participação só faz sentido no ato de participar.

Nesse processo, devemos considerar que a “democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (Chauí, 1990, p. 24). Assim, consideramos o conflito legítimo e necessário para que seja possível construir consensos, dentro de um processo participativo, que se coloca na condição de gestar políticas públicas a partir da participação popular. Amplia-se e aprofunda-se a prática da democracia, provocando a emergência de uma nova compreensão do significado dos espaços públicos e da construção de uma nova cultura política, mediada pela educação.

Para tanto, os espaços de participação popular, de modo especial a educação popular, constituem-se na ferramenta indispensável para que os princípios da amorosidade e do respeito aos diferentes saberes necessários para a construção da cidadania se estabeleçam. A educação não cria a cidadania de quem quer que possa ser, “mas sem a educação, é difícil construir a cidadania. (...) A educação não é a chave para a transformação, mas é indispensável. A educação sozinha não faz, mas sem ela também não é feita a cidadania” (Freire, 1987, p. 74).

Nesse sentido, o processo de participação é compreendido dentro de um contexto de educação popular, “da compreensão do homem e da mulher enquanto seres constituidores da história, seres de decisão, de ruptura, de opção” (Freire, 2002, p. 146), que empodera cidadãos e seus grupos sociais, que passam a agir em nome da coletividade, exercendo uma função mais formativa do que informativa, muito mais gestora do conhecimento social.

Nesse sentido, o núcleo central da educação popular é uma pedagogia emancipatória, de pensamentos e fazeres críticos, sendo “uma exigência epistemológica e política, para os seres humanos caminharem na perspectiva do aprimoramento da sua vocação humana, enquanto cidadãos e cidadãs, mais autônomos, críticos, éticos e estéticos” (Secretaria-Geral, 2014, p. 38), rompendo com o silêncio, construindo reflexões, problematizando a realidade e, assim, por meio da prática da participação democrática, a democracia vai se construindo.

Para que se concretize esse bem-estar do processo democrático na gestão pública, da participação popular, e que não fique apenas na teoria, são necessários dois elementos indispensáveis: em primeiro lugar, a predisposição dos governantes em compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder, estabelecendo canais efetivos de comunicação com a comunidade. Em segundo lugar, não menos importante do que o primeiro, o desejo de participar da população, que precisa se sentir motivada e envolvida no processo de construção de uma sociedade participativa.

Dessa forma, o processo participativo na gestão pública começa com a vontade política dos governantes em ouvir a população. Não pode ser apenas um “talismã”, conforme Font e Blanco (2003) apontam, ao qual alguns governantes recorrem em épocas eleitorais para dizer que há um processo de participação popular instituído ou a que recorrem em momentos de conflito na vida política do Município. A participação popular precisa ser mais do que um slogan de governo; precisa ser a essência da gestão pública, que é orientada pelas decisões da população, extraídas dos espaços de participação popular.

Por isso, quando a participação popular é princípio de gestão, os espaços de participação se reinventam, constroem-se e reconstroem-se, na perspectiva de conceber um projeto de sociedade assentado no diálogo, na amorosidade, na conscientização, na responsabilidade, no respeito e na tolerância. Um processo dialógico e conscientizador, transformador do mundo, mesmo que “mudar é difícil, mas é possível” (Freire, 1996, p. 47), construindo relações baseadas na igualdade, na fraternidade e na justiça social.

A metodologia utilizada no estudo fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, que compreende a complexidade das vivências em sociedade. Para isso, dialoga-reflete para desvendar muitos significados da vida em sociedade que condicionam o ser/fazer de homens e mulheres, emergindo do cotidiano de suas vivências, enquanto conselheiros do conselho político, da gestão pública do Município de Itatiba do Sul.

Nesse viés, a pesquisa se desenvolveu a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, seguida de uma pesquisa de campo. A pesquisa de campo seguiu a proposta epistemológica-política de Paulo Freire, dos “Círculos de Cultura”, a partir de quatro rodas de conversa, com dez conselheiros e conselheiras que participaram desde o processo de formulação do conselho político até os dias atuais, onde todos os participantes foram convidados(as) à prática da escuta sensível, do olhar aguçado, do reconhecimento à alteridade do outro, a “dizer a sua palavra” (Freire, 1987).

A realização e a dinâmica das rodas de conversa buscaram inspiração nos “Círculos de Cultura”, criados por Freire, “que reúnem um coordenador com algumas dezenas de homens do povo, num trabalho comum de conquista da linguagem. [...] a condição essencial da tarefa é o diálogo: coordenar, jamais impor sua influência” (Freire, 1987, p. 27).

Neste sentido, o texto apresenta relatos de diálogos evidenciados no decorrer das rodas de conversa, com o objetivo de apresentar o processo de participação popular construído na gestão pública itatibense. Para tanto, para não identificar os sujeitos da pesquisa, foi utilizada a sigla “C” quando se refere aos conselheiros participantes da pesquisa, bem como um número diferenciando-os. A sigla “LS” refere-se a liderança sindical que relatou sua participação no decorrer do processo.

Experiências democráticas da educação popular do conselho político

O conselho político promove experiências democráticas a partir da educação popular, constituída pela participação da comunidade. Dewey (1959) explicita que, ao experimentar alguma coisa, agimos sobre ela e fazemos alguma coisa com ela. Em seguida, sofremos ou sentimos as consequências do que experimentamos. É assim que se constitui o conselho político: um coletivo de sujeitos que em diálogo promovem as ações a partir dos interesses comuns da comunidade municipal de Itatiba do Sul/RS. Essas experiências provêm da diversidade dos interesses da comunidade e retornam com ações do município, focalizando as necessidades. Assim, a comunidade participa na constituição, sentindo-se presente nas ações.

Governos democráticos possibilitam ações a partir da participação popular. É uma diversidade de ideias em que “a participação pode ter significados muito diferentes, desde a manipulação até a assunção conjunta,

dialogada e crítica de projetos e ideias” (Streck, 2018, p. 252). No município de Itatiba do Sul/RS, a participação aconteceu mediante a organização e mobilização dos movimentos sociais que compreendem “que a história é possibilidade e não determinação” (Freire, 1999). São experiências democráticas que se filiam às experiências administrativa públicas de Pelotas/RS (1983 a 1987) e da experiência pioneira do orçamento participativo de Porto Alegre/RS (1987), construída por um governo popular, expressas também no Município de Itatiba do Sul/RS. Quando “a gente ganhou a eleição em 2000, com a grande proposta de dar transparência ao dinheiro público, criamos o orçamento participativo, em que, a partir dos recursos que se tinha, as prioridades eram discutidas e a administração pública fazia”, de acordo com o conselheiro participante da roda de conversa (C2).

As experiências do orçamento participativo aproximaram as diversas lideranças sindicais e religiosas no município, formando um coletivo organizado que “começou com as sementes crioulas e foi ganhando força, chegando o momento que o povo queria discutir, dar ideias e participar” (C1). A vontade de participar surgiu dos movimentos sociais e da própria comunidade itatibense. Uma voz que se fez ser ouvida pelo poder público municipal, como um espaço de diálogo da população. As decisões tomadas no gabinete do executivo entre seus pares transformaram-se em anseios de homens e mulheres que constroem, juntamente com as instâncias executivas do município, as necessidades e os anseios da população.

Freire (1989) explicita que a cultura do silêncio, repleta de vozes abafadas, vidas desacreditadas, passa a ser superada a partir da possibilidade de homens e mulheres sentirem-se construtores do destino coletivo do povo, da possibilidade da negação do autoritarismo, de dar voz a quem foi silenciado, dar poder a quem pronuncia a palavra. A palavra não de um cidadão, pois ela foi construída a partir do coletivo, a partir da organização. E, assim, começam a surgir os primeiros movimentos de resistência, construídos coletivamente, momentos de enfrentamento do sindicato organizado ao poder local, olhando para os problemas concretos da agricultura familiar (LS1).

O conselho político passa a compreender que as conquistas vêm da luta, da construção a partir do coletivo social, ganhando importância as experiências democráticas de resistência e dos saberes que vão sendo construídos, desenvolvendo um processo de dialogicidade, discussão, formação e mobilização. Na prática, esses espaços de discussão, articulação, formação e mobilização passam a exercer pressão e controle social sobre as ações

do governo municipal e até mesmo sobre os próprios movimentos sociais organizados, que incorporam novos temas e novos espaços na agenda política municipal. O diálogo no processo social é um “existir humanamente, é pronunciar o mundo, é modificá-lo. O mundo, pronunciado por sua vez, se volta problematizado aos sujeitos pronunciantes, a exigir deles um novo pronunciar” (Freire, 2014, p. 108).

As primeiras assembleias do orçamento participativo estavam lotadas. Foi a oportunidade de socializarem suas reivindicações, conhecerem o orçamento estadual e de serem ouvidos. No diálogo um dos conselheiros relembra que “o orçamento participativo encontrou em Itatiba do Sul, terreno fértil. A formação de lideranças, os movimentos sociais, a atuação da Igreja Católica, o trabalho articulado de base, a organização sindical e partidária e uma nova forma de governar” (C 5). Os delegados estaduais do orçamento participativo se tornaram lideranças atuantes no município, envolvendo-se na organização e na construção do conselho político. “Na primeira assembleia do OP, elegem como primeira prioridade a educação e segunda prioridade a agricultura familiar” (C7).

A experiência do orçamento participativo estadual e a radicalidade inédita do protagonismo dos gaúchos (as) que, na maioria das vezes, eram excluídos das decisões, reconheceram no orçamento estadual uma voz de luta de anseios e prioridades de cada área em cada região. É nesse sentido que o OP despertou e continua despertando a atenção internacional, com “a convicção de que o povo sabe melhor que os governantes quais são as suas prioridades e por isso ele tem o direito de participar em sua identificação, na alocação dos recursos e no acompanhamento da execução dos projetos” (Streck; Adams, 2006, p. 98). São movimentos organizados da comunidade que passaram a compreender “a participação e o controle social como garantia dos direitos como saúde, alimentação, educação, moradia, políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar e tantas outras necessidades do povo itatibense” (C1). E, dessa forma, o ano de 2013 é considerado um dos momentos históricos do Município de Itatiba do Sul/RS, pois elege uma mulher para o governo municipal, alicerçado na participação popular. “Homens e mulheres passam a compreender a realidade, desafiando-a, procurando soluções e, na participação, os sujeitos enchem de cultura os espaços geográficos e históricos” (Freire, 1989).

Em 01 de janeiro de 2001, iniciou-se o primeiro governo da Frente Popular – A força que vem do povo – em Itatiba do Sul. Importante conside-

rar que, naquele período, havia uma vontade popular que deu as bases para o novo governo, constituído dentro de uma perspectiva de participação popular, fundamentada na dignidade de homens e de mulheres. A participação que se espria para além do voto e se edifica na participação política e na liberdade individual resulta na ampliação dos espaços públicos, na participação ativa da sociedade e na definição e controle das regras do jogo de poder.

Um novo governo passa a se constituir na administração municipal. Nesse mesmo ano, todas “as comunidades já tinham recebido as assembleias do orçamento participativo municipal. (...) a gente assume com muito gás, muita vontade e o povo...meu deus ...casa sempre cheia, lotava os espaços” (C1). Surge um governo público municipal com vontade de governar diferente, de estar junto com o povo, deixando o orçamento participativo organizado para aplicação no ano seguinte.

Com a reconstrução do espaço público democrático, de forma emancipatória, no referido município, as decisões passaram a ser construídas a partir de consensos, de forma coletiva, institucionalizadas por meio de políticas públicas construídas pelo governo municipal, tendo a participação como um valor pedagógico de formação para a cidadania. “Sem muito diálogo, não teríamos chegado até aqui. Conversar muito, sobretudo. Assim a gente aprende a falar, mas principalmente ouvir. Porque muitas vezes nós enquanto governo esquecemos de ouvir o que o povo tem para falar” (C 5).

O orçamento participativo municipal de Itatiba do Sul foi uma experiência de luta para democratizar a sociedade, pois permitiu que a comunidade combinasse a democracia representativa e a democracia participativa. Introduziu no município uma prática social a qual permitiu ouvir os sujeitos, e, a partir desses interesses, organizou as prioridades constantes no orçamento público municipal, efetivadas nas políticas públicas geradas pelo governo. Dessa forma, a ampliação desses espaços, por meio da participação ativa da população, passa a ser entendida não como uma dádiva, mas como fruto da luta e de conquistas do povo, sendo levado a efeito no decorrer de três gestões da Frente Popular – A força que vem do povo, “num cenário de profundas desigualdades sociais, foi permitindo a oferta de políticas públicas para aqueles que delas mais precisavam e historicamente tinham sido excluídos dos processos de decisão” (C 4).

O processo de formação do conselho político foi resultado de um conjunto de vivências comunitárias, muito fortes na comunidade local, fundamentadas na organização dos movimentos sociais, dos grupos organiza-

dos, na organização sindical dos agricultores, na organização da pastoral da terra e da juventude, ligadas à Igreja Católica, na luta do Movimento de Mulheres da Agricultura Familiar e no desenvolvimento do Orçamento Participativo Estadual, em nível de Estado do RS.

A partir de 2001, na estruturação e organização do Orçamento Participativo Municipal, com a chegada da Frente Popular – A força que vem do povo ao executivo municipal, constituíram-se relações democráticas que potencializaram e desenvolveram o sujeito histórico, construtor de um novo desenho institucional e defensor de uma cultura política participativa, pois um povo que efetivamente participa dos destinos de seu país se educa e pode também educar o próprio governante pela vigilância que exerce sobre suas realizações de caráter público.

Nesse sentido, o conselho político constituiu-se em uma experiência arrojada e pioneira, por implantar, em nível municipal, para uma população com cerca de 3800 habitantes, um sistema de participação direta que possui, no horizonte de sua prática, a construção de uma sociedade que partilha, que se solidariza, que constrói no coletivo, que distribui os bens e os serviços públicos a partir do princípio da justiça social.

O conselho político se caracteriza em um espaço educativo. “É uma das tantas experiências de participação que temos no município. Com certeza é uma das mais belas experiências de participação popular que a gente vive” (C1). Sua criação acontece no momento em que se compreende que a participação não pode “ser apenas um estar presente”, mas precisa constituir-se em “um ensaio de aprendizagens que contribuem para a emancipação individual e coletiva dos sujeitos sociais em construção” (Whey, 2005, p. 142). Um processo democrático que se orienta na e para a humanização por meio da relação entre educação e política. As ações do conselho político, nesse processo, não acontecem de forma imposta. Elas nascem de uma ação de conquista coletiva e conjunta, feitas no seio da sociedade, forjadas na consciência crítica, construída no ato de participar. A democracia feita pelo próprio povo.

Por isso, o conselho político constituiu-se em um “aprendizado de como funciona uma gestão pública, é uma forma de governar diferente. Uma semente que germinou e cresceu” (C 10). Uma democracia, vinculada na vida, centrada na palavra, mas não na palavra “milagrosamente” esvaziada da realidade (Freire, 2003). O conselho político analisa e propõe a partir de sua realidade, agindo a partir do desejo coletivo da comunidade que representa. Age compelido pelo desejo do outro a quem admira e em quem se espelha e

incorporando seus valores. Seu pensamento não se compromete consigo mesmo, mas com o coletivo, pois “neste espaço se fomenta o surgimento de liderança. Se é assim, como é, tem um ditado você tem que criar sua própria história, mas junto com o coletivo. Estudando dentro de um encontro de essência, orgânico. O líder orgânico sai desse tipo de situação” (C 7).

Desse modo, pode-se reconhecer que o potencial educativo do conselho político concorre também para o surgimento de lideranças “novas” que, ao participarem, ao se submeterem ao diálogo entre seus pares e os segmentos que representam, ao questionarem, ao sugerirem ações, atingem um grau de consciência crítica que lhes permitem transformar a realidade a seu redor. Aqui, conscientizar-se implica fazer uso da palavra como sujeito de transformação pela ação e pela reflexão, em interação com o outro, tratando-se, portanto, de algo coletivo. Cabe ressaltar que esse processo de empoderamento dos cidadãos itatibenses, formação de lideranças, renovação de lideranças e oxigenação da política, como força organizadora da sociedade, também encontrou resistências junto à Frente Popular – A força que vem do povo, quando lideranças políticas da coligação, em especial ex-prefeitos, ao não aceitarem o processo de construção coletiva, optaram em desligar-se da coligação, juntando-se ao grupo de oposição política no Município.

Considerações finais

Falar do processo de participação popular na gestão pública do Município de Itatiba do Sul é compreender o papel fundamental de homens e mulheres, que ainda na década de 1980, de forma organizada por intermédio dos movimentos sociais e das pastorais ligadas à Igreja Católica, iniciaram uma caminhada de formação, compreendendo que a leitura de mundo procede à leitura da palavra, conforme Freire (1989). Dessa forma, compreendem que é na organização, na pronúncia da palavra, na construção de relações de poder horizontais entre gestão pública e sociedade civil, que se constroem experiências democráticas participativas.

Nesse sentido, o experimento da democracia participativa iniciou em 2001, com a implantação do orçamento participativo municipal, que institui uma relação de amorosidade, dialogicidade e coletividade entre a gestão pública municipal e os cidadãos (ãs) itatibenses, que passam a escolher as prioridades municipais, a partir da alocação dos recursos públicos, disponíveis no orçamento municipal. E, assim, a população vai compreender

que a execução de obras e a implementação de políticas públicas estão diretamente ligada à disponibilidade dos recursos financeiros, à vontade política dos gestores e ao controle social.

E desse conjunto de experiências democráticas e populares, construídas no processo de participação, surge o Conselho Político, da gestão pública municipal, no compromisso histórico de que homens e mulheres assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo, que tomam consciência da sua realidade e da coletividade, organizam-se e atuam para sua transformação, pois “o novo não repele o velho por ser velho, nem aceita o novo por ser novo, mas aceita-os na medida em que são válidos” (Freire, 1996, p. 21).

A prática e a experiência dos processos de participação instituídos no Município aproximaram a sociedade civil da gestão pública, criaram relações estreitas entre o governo municipal e a população, permitindo a formação de lideranças, imprimindo um novo ritmo de transparência na gestão municipal, fazendo com que o governo municipal tivesse um “cuidado” ainda maior com o gasto público, em função do controle social exercido pelos conselheiros.

No caminhar e no esperar de uma sociedade participativa, Itatiba do Sul vai se reinventando, impulsionando a problematização geradora de uma consciência crítica, capaz de construir espaços de participação popular, de mobilização da população para participar e da busca dos resultados necessários para garantir o reconhecimento do movimento, enquanto potencializador da participação popular no Município e princípio da gestão pública municipal Frente Popular – A força que vem do povo.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de L. de A. Rego e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2016. (Obra original publicada em 1977).
- BONFADA, André Luis. *A experiência da participação social na gestão pública municipal: o caso do Município de Mato Queimado no Rio Grande do Sul (RS)*. 2019.
- BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988.
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos Ebafé br*, v. 9, p. 681-703, 2011.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.

DEWEY, J. *Democracia*. 3. ed. São Paulo: Atualidades Pedagógicas, 1959.

FONT, Joan; BLANCO, Ismael. *Nuevos mecanismos participativos: democracia participativa*. Ponencia en Jornadas sobre democracia participativa, UPV, 2003.

FREIRE, Paulo. *Extensão ou Comunicação?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

FREIRE, Paulo. O Partido como Educador-Educando. In: DAMASCENO, A. *et al. A Educação como Ato Político Partidário*. São Paulo: Cortez, 1989.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Esperança: reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. *Política e Educação: ensaios*. São Paulo: Cortez, 2003.

FREIRE, Paulo; FAGUNDES, A. *Por uma Pedagogia da Pergunta*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, P. *Pedagogia dos sonhos possíveis*. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

LIMA, Licínio C. Cidadania e Educação: Adaptação ao mercado competitivo ou participação na democracia da escola. *Educação, Sociedade & Culturas*, n. 23, p. 71-90, 2005.

SECRETARIA-GERAL da Presidência da República. *Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas*. Brasília: Secretária-Geral, 2014.

STRECK, D. R. Participação popular, poder e formação da cidadania: um estudo político-pedagógico do orçamento participativo. *Revista da FAEEDBA – Educação e Contemporaneidade*, 2018.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, p. 95-117, 2006.

WEYH, Cênio Back; STRECK, Danilo Romeu. *Educar pela participação: uma leitura político-pedagógica do orçamento participativo estadual no município de Salvador das Missões/RS*. 2005. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Pedagogias da participação: um quadro de referências metodológicas para estudos comparados

Danilo R. Streck¹

Introdução

A participação tornou-se um tema central na atualidade, fazendo parte de políticas e estratégias em diferentes campos de ação, com uma variedade de nuances ideológicas e políticas. O principal objetivo do projeto que originou este texto é compreender as mediações pedagógicas presentes em processos sociais participativos, englobando realidades socioculturais de diferentes países e regiões a fim de compreender os princípios educativos presentes em processos participativos voltados à educação para a cidadania na sociedade contemporânea.² Supõe-se que o desenvolvimento da educação exigirá atenção tanto aos processos pedagógicos formais quanto aos não formais, e a participação será uma dimensão fundamental para o desenvolvimento de um futuro democrático.³

Teoricamente, o projeto baseia-se em três núcleos conceituais. O primeiro consiste nos conceitos de participação, de cidadania e nas formas de democracia. Assume-se que o bom funcionamento da democracia requer uma cidadania efetiva que, por sua vez, se sustenta na possibilidade de participação democrática. Como será discutido neste capítulo, a democracia pode ou não ser tida como garantida, e as condições e possibilidades para a aprendizagem da cidadania por meio da participação podem ocorrer de várias maneiras, em procedimentos de educação formal, não formal ou informal.

O texto também aponta a interconectividade das questões relativas à cidadania. Dessa forma, o segundo núcleo teórico reúne a ideia de cidadania.

¹ Professor no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul (UCS).

² “Pedagogias da participação em perspectivas internacionais” – CNPq.

³ Este artigo foi apresentado originalmente no XVII World Congress of Comparative Education Societies (México, 20-24 de maio de 2019), focado na temática “o futuro da educação”.

nia global com o conceito de (de)colonialidade. As atuais migrações em massa, a persistência da pobreza e as crescentes desigualdades dentro das nações e entre as nações são expressões de um sistema mundo onde velhas e novas formas de dominação inibem o desenvolvimento de todos os indivíduos e povos. O desafio é promover uma educação contextualizada localmente e conectada globalmente.

O terceiro núcleo teórico deriva da Educação Popular como parte de um quadro mais amplo da pedagogia crítica. Ao tentar desenvolver uma estrutura para estudos comparados em perspectiva internacional, não é apenas justo, mas necessário, identificar a perspectiva pedagógica na qual a reflexão se baseia. Na América Latina, a educação popular tornou-se um conceito guarda-chuva por abranger uma ampla gama de práticas que têm em Paulo Freire sua principal referência. A educação é vista como uma práxis político-pedagógica de transformação social “desde abaixo”, em que as pessoas criam e recriam conhecimentos socialmente relevantes no processo de resistência aos efeitos do desemprego ou subemprego, da discriminação de raça e de gênero, entre outras formas de dominação e exclusão social.

Metodologicamente, este capítulo pretende ser uma introdução para estudos comparados sobre pedagogias da participação. No diálogo com colegas sobre o tema, frequentemente era questionado o significado de “pedagogia da participação”. No processo de produção de dados a partir de diferentes contextos sociais e políticos, ficou claro que, de fato, era preciso abrir o conceito para possibilitar qualquer tipo de comparação. Nesse sentido, o ponto central do texto é, provavelmente, o esboço de um quadro de referências metodológicas para estudos comparados sobre pedagogias da participação ou, em sentido mais amplo, sobre educação para a cidadania em um contexto global.

Até o momento, há apenas indicações preliminares da análise empírica que se seguirá. Pretende-se coletar dados de três contextos sociais, políticos e culturais distintos: as cidades de São Leopoldo (Brasil), Popayán (Colômbia) e Gelsenkirchen (Alemanha). Com aproximadamente a mesma população (cerca de 200.000 habitantes), existem diferenças significativas que podem nos ajudar a esclarecer como – e se – a participação pode ser vista tanto como um instrumento para decisões democráticas efetivas quanto como um processo de aprendizagem da cidadania.

Os resultados preliminares revelam, entre outros: a) a importância de uma abordagem integrada da educação para a cidadania, considerando a

expectativa de vida e os distintos lugares de participação; b) a relevância de desenvolver uma compreensão clara da participação democrática dadas as peculiaridades de cada contexto; c) a necessidade de construir pontes entre diferentes experiências pedagógicas de participação democrática, tanto para o desenvolvimento local quanto para a construção de uma visão de mundo crítica, participativa e cosmopolita.

Participação e colonialidade

Percebe-se, hoje, uma situação paradoxal no que se refere aos sentidos da participação. Por um lado, há um ativismo participativo, principalmente nas redes sociais, nas quais se discute desde a segurança na rua onde se vive até os grandes problemas nacionais e internacionais. Certas tecnologias, como as utilizadas pelo movimento da Primavera Árabe, mostraram-se importantes para facilitar os esforços de mobilização e criar contranarrativas (Malone, 2012). As redes também têm sido um terreno fértil para notícias falsas que influenciaram importantes decisões políticas (Delmazo; Valente, 2018). Além disso, o ativismo, seja de movimentos sociais populares ou de organizações conservadoras, se expressa periodicamente em manifestações populares com diferentes nuances ideológicas, desde aquelas que consideram que há uma intervenção exagerada do Estado no mercado e em setores como a previdência, até as que defendem uma maior e mais efetiva presença do Estado no controle e na gestão dos bens públicos.

Ao mesmo tempo, há uma desconfiança geral dos representantes eleitos e um descrédito da democracia representativa. O caso do Brasil é bastante revelador. De acordo com uma pesquisa realizada em 2017, apenas 17% dos brasileiros estavam “muito satisfeitos” ou “satisfeitos” com a democracia, o nível mais baixo de confiança na democracia na América Latina. Essa desconfiança se resume a uma desconfiança geral nas pessoas, com 7% respondendo que a “maioria das pessoas” não é confiável⁴.

Embora a maioria dos países hoje afirme ser democrático, tem havido uma consciência crescente de que o direito à democracia não deve ser dado como certo. O livro *Como as democracias morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, apresenta um relato de democracias se transformando em

⁴ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41780226>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

regimes autoritários, paradoxalmente por procedimentos democráticos. O que é mais importante no livro, no entanto, é uma abordagem comparativa de como isso acontece. Os autores desenvolvem um quadro de quatro sinais que podem ajudar a reconhecer em um líder autoritário e, respectivamente, o risco para a democracia: 1) quando os políticos rejeitam explícita ou implicitamente as regras do jogo; 2) quando negam a legitimidade do oponente; 3) quando toleram ou estimulam a violência; 4) quando indicam a disposição de restringir as liberdades civis dos opositores, inclusive da mídia (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 32). A extrema polarização política também deve acender um sinal de alerta. Esses sinais podem ser encontrados hoje, em menor ou maior grau, em muitos lugares do mundo.

Na América Latina, particularmente no Brasil, a participação – ou a falta dela – está profundamente enraizada no passado colonial (Streck, 2017; Streck; Pitano; Moretti, 2017). Paulo Freire se referiu a esse fenômeno como a cultura do silêncio. Ele identifica duas dimensões complementares nessa cultura. A primeira é o reconhecimento de que existe uma cultura dominante e que as múltiplas culturas não se originaram de si mesmas, mas se constituíram no processo de estruturação da sociedade, devendo ser vistas, portanto, em uma relação dialética e não em oposição simétrica. A segunda dimensão refere-se à “reprodução ideológica da cultura dominante”, que implica, por um lado, em um movimento de autoproteção, autopreservação e sobrevivência, e, por outro, na potencialidade de rebelião (Freire, 1977, p. 70).

Em sociedades com grande desigualdade social, dificilmente se pode falar de qualquer forma de participação democrática. Como bem observado por Lynette Schultz (2012), estamos diante de um dilema. As elites não estão interessadas em abrir espaço para uma participação popular efetiva, pois isso pode colocar em risco alguns de seus privilégios. Por outro lado, as classes populares têm motivos suficientes para desconfiar de discursos acerca da participação que raramente representam possibilidades reais de melhorar a qualidade de vida, desde as condições materiais até o acesso a uma boa educação e serviços culturais.

O conceito de colonialidade representa a busca por nomear as condições objetivas e subjetivas de dominação e opressão que permeiam as relações geracionais, de classe, de gênero e de raça. O conceito engloba também um conjunto de mecanismos por meio dos quais o colonialismo se perpetua por meio das relações de poder, saber e ser. No entanto, paralela-

mente à história do colonialismo, há a história da resistência e insurgência sistêmica e não sistêmica. Como assinalam Morana, Dussel e Jáuregui na introdução do livro *Coloniality at large*, “essas práticas resilientes, bem como as inúmeras manifestações de sentimentos coletivos de descontentamento e revolta muitas vezes expressas por meio das práticas simbólicas da vida cotidiana e da cultura popular, só são possíveis porque estão enraizadas em sólidos fundamentos culturais e epistemológicos” (Morana; Dussel; Jáuregui, 2008, p. 11). Assim, a colonialidade, longe de ser uma condição incontornável, vem acompanhada de movimentos e lutas decoloniais. É nesse sentido que Catherine Walsh se refere à (de)colonialidade como práxis. Em suas palavras: “A decolonialidade, para mim, não é uma teoria abstrata nem um novo paradigma crítico. É uma perspectiva, uma postura e uma proposição de pensamento, de análise, de sentimento, de ação e de ser que é ativa (no sentido fanoniano), praxística e contínua (Walsh, 2019, p. 13).

Vejam, brevemente, alguns dos mecanismos onde se manifesta a colonialidade na participação cidadã e, respectivamente, onde os movimentos decoloniais continuam surgindo. Como mencionado acima, um deles é a supressão ou “domesticação” das formas de participação que possam representar a democratização das relações de poder. Os exemplos do orçamento participativo são bastante reveladores. Embora considerada mundialmente como uma das experiências sociais mais inovadoras para distribuição de renda e participação na formulação de políticas públicas, formas criativas de participação cidadã são facilmente burocratizadas e adaptadas às estruturas de poder existentes (Streck; Eggert; Sobottka, 2005). A ausência de participação, assim, não pode ser facilmente considerada como apatia, mas pode ser uma forma de protesto contra esse tipo de processo participativo domesticado que não aborda questões relevantes para a comunidade.

A precariedade das estruturas organizacionais que permitiriam planejar e sistematizar as demandas sociais é outro mecanismo de manifestação da colonialidade. Um exemplo de fragmentação social é representado pela diversidade religiosa que pode ser encontrada na periferia de uma cidade que abriga, em uma única rua, mais de trinta igrejas evangélicas (pentecostais), como relatado em entrevista pela Secretária Municipal do Orçamento Participativo.⁵ Embora a diversidade deva ser respeitada e seja até

⁵ Entrevista com Janaína Fernandes, Secretária de Orçamento Participativo do município de São Leopoldo (Brasil) em 26 de outubro de 2018.

bem-vinda, o que precisa ser questionado, nesse caso, é a proliferação de lideranças que se preocupam com seu próprio rebanho e de grupos sociais que se veem como concorrentes. Outro exemplo é a grande quantidade de partidos políticos no Brasil,⁶ muitos dos quais sem uma definição ideológica clara; o que está em consonância com setores que aparentemente oferecem às classes populares oportunidades para melhorar sua situação, mas que, a longo prazo, não promovem o desenvolvimento de organizações que possam ter um impacto mais profundo na sociedade. Novamente, essa “dispersão” (Zibechi, 2007) pode ser vista também como um movimento (de)colonizador que, paradoxalmente, pode reforçar a lógica da colonialidade .

As relações de gênero representam outro contexto de participação no qual o caráter patriarcal da colonialidade revela sua face perversa. Observou-se que no orçamento participativo as mulheres são bem representadas nos níveis mais baixos do processo, enquanto no topo encontram-se em menor número. Trata-se de um processo seletivo naturalizado por razões que vão desde a mobilidade para participar de reuniões que exigem deslocamento até a capacidade argumentativa em função da formação (Monteiro; Rosa; Rodrigues, 2019). No entanto, as mulheres continuam promovendo práticas (de)colonizadoras dentro desse processo participativo, ainda que restritas, como nas milhares de cooperativas populares onde elas são maioria.

Um olhar sobre a Educação para a Cidadania Global

Os efeitos da colonialidade são sentidos principalmente no que – referindo-se particularmente à América Latina – tem sido chamado de “lado mais sombrio da modernidade ocidental” (Mignolo, 2011). No entanto, pode-se argumentar que a colonialidade ultrapassa as fronteiras nacionais e regionais, impregnando o sistema-mundo globalizado. A pobreza em uma parte do mundo e a migração em massa podem estar perversamente conectadas ao acúmulo de riqueza em outras partes do planeta. Os recursos naturais e a preservação da natureza não podem ser vistos como problemas exclusivamente nacionais. Isso nos leva a lançar nosso olhar sobre o que

⁶ No Tribunal Superior Eleitoral brasileiro estão registrados 33 partidos políticos.

tem sido chamado de “educação para a cidadania global” ou, como outros preferem, “educação para a cidadania planetária”. Ambos os conceitos enfatizam os aspectos políticos e práticos da construção de instituições capazes e dispostas a cooperar, bem como a dimensão ética de criar um *ethos* de compreensão mútua entre diferentes pessoas e povos.

Nesse contexto, vale destacar o recente documento da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) com o título *Global Citizenship Education: Takin it local*. No contexto da Agenda Educação 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o documento afirma que,

para a UNESCO, a Educação para a Cidadania Global (ECG) é uma abordagem educacional que nutre o respeito e a solidariedade nos alunos, a fim de construir um sentimento de pertencimento a uma humanidade comum e ajudá-los a se tornarem cidadãos globais responsáveis e ativos na construção de sociedades inclusivas e pacíficas (Deardorff; Kiwan; Pak, 2018, p. 4).

O documento reconhece que o conceito foi contestado basicamente por duas razões relacionadas. Uma, por não considerar as necessidades e realidades locais ou regionais, deixando de lado características culturais e sociais particulares enquadradas em diferentes cosmologias e epistemologias. Em outras palavras, e esta seria a segunda razão, a compreensão do global como uma abstração que, na verdade, esconde uma visão de mundo “ocidentalizada”. Com base nessas críticas, a UNESCO observou que existem conceitos e práticas locais e regionais que ressoam com as três noções centrais que caracterizam a Educação para a Cidadania Global: “respeito à diversidade”, “solidariedade” e “senso compartilhado de humanidade”. Nesse sentido, não se afirma que a Educação para a Cidadania Global seja um conceito novo, mas que pretende ser “uma aspiração compartilhada entre todos os povos de viver juntos em paz, dentro e fora de suas próprias fronteiras”.

Soma-se a isso um rol de conceitos locais tradicionais selecionados que não apenas corroboram as ideias centrais da UNESCO, mas adicionam ou enfatizam perspectivas distintas. Por exemplo, o conceito sul-africano de *Ubuntu* (“Eu sou porque nós somos – nós somos porque eu sou”) aponta para um *éthos* de viver juntos baseado no senso de unidade da humanidade. Há uma interconexão de todas as pessoas que implica cuidado e responsabilidade mútuos. Em Omã, a *Shura* é “uma forma de consulta pública e tomada de decisão inspirada nas práticas islâmicas” (Deardorff *et al.*, 2018, p. 6). *Shura* faz parte do currículo de educação cívica que expressa

o modelo político de Omã. No Canadá, o multiculturalismo/interculturalismo é uma política nacional que busca garantir que os cidadãos possam manter suas identidades, incluindo as tradições ancestrais. Todos os estados e territórios têm alguma disposição legal em relação ao multiculturalismo. Na América Latina, o *Sumak Kawsay* (Bem-viver) da região andina considera a humanidade como parte do ambiente social. O Equador, em 2008, tornou-se o primeiro país a reconhecer os direitos da natureza (*Pachamama*).

Os conceitos franceses modernos de *Liberté*, *Egalité* e *Fraternité*, lidos em um contexto semântico mais amplo, revelam, assim, sua localidade, relacionada a uma determinada história e a um determinado povo. Essa compreensão não significa que os conceitos de liberdade, igualdade e fraternidade sejam menos importantes em um contexto global. O problema, como aponta Boaventura de Sousa Santos, é a racionalidade metonímica “que não é capaz de aceitar que a compreensão do mundo é muito mais do que a compreensão do mundo ocidental” (Santos, 2004, p. 782). O autor segue propondo uma ecologia de saberes, de temporalidades, de diferenças, de escalas e de produção.

Este pensamento ecológico tem algumas implicações importantes para a aprendizagem da cidadania. No plano da práxis, quais são as experiências reais de conectividade proporcionadas pela educação, nacional e internacionalmente? Como os novos recursos digitais são utilizados para promover o encontro com o *outro*? Em nível cognitivo, o que realmente sabemos sobre outros povos e suas formas de viver juntos e organizar suas sociedades? O que podemos aprender com suas experiências?

Um quadro de referências metodológicas para a educação para a cidadania

Conforme argumentado até este ponto, existem razões suficientes para que a aprendizagem para a cidadania possa ser melhor compreendida por meio de uma abordagem internacional comparada. Para não cair na armadilha de recomendações simplistas baseadas em comparações superficiais, abordaremos questões básicas antes de apresentar uma análise preliminar dos três contextos nacionais já mencionados: por que é relevante comparar experiências de educação para a cidadania, particularmente em pedagogias de participação democrática, em diferentes contextos sociais, políticos e culturais? Quais são as questões relevantes a serem comparadas? Como

comparar para obter dados confiáveis e relevantes para o nosso objeto de estudo específico?

Essas questões são sugeridas por Morlino, cujo livro *Comparação: uma introdução metodológica para as ciências sociais* se preocupa, principalmente, em apresentar ferramentas para comparar o desenvolvimento político de diferentes regiões. O autor exemplifica a atual relevância dos estudos comparados em ciências sociais com uma proposição de particular interesse para este estudo: “Desde o início dos anos 2000 a democracia parece ter se estabelecido em várias áreas do mundo, do sul da Europa à América Latina e à Europa oriental. Mas quais democracias se consolidaram e como esse processo pode ser definido e explicado?” (Morlino, 2018, p. 10) Do ponto de vista pedagógico, a questão poderia ter formulação semelhante: Quais processos pedagógicos ajudaram a consolidar ou podem ajudar a estabelecer e consolidar a democracia com uma cidadania ativa e participativa?

Não existe uma resposta simples ou única para a questão de por que realizar pesquisas comparativas e internacionais em educação, e a questão do “porquê” é frequentemente negligenciada. Uma das razões para não dar a devida atenção a essa questão pode ser a suposição de que todo tipo de pesquisa implica em comparações, mesmo que implícitas, e que, portanto, buscar uma comparação explícita pode não produzir melhores dados ou análises. No entanto, há uma distinção entre a comparação como um processo natural de pensamento e a comparação como um método que tenta cumprir critérios científicos nas ciências sociais.

Jürgen Schriewer diferencia a comparação como uma “operação mental universal” e a comparação como um “método das ciências sociais”. A primeira é caracterizada pela comparação entre fatos observáveis, e enfatiza o ponto de vista do observador em um posicionamento “sociocêntrico”. Por outro lado, a comparação como método científico estabelece “relações entre relações”, processo em que o observador se posiciona de fora em um movimento de distanciamento e perspectivismo (Schriewer, 2018, p. 140). O perspectivismo não deve ser confundido com neutralidade, mas está sobretudo ligado à complexidade das questões sociais, exigindo abertura para diferentes e eventualmente divergentes perspectivas ou diferentes metodologias.⁷

⁷ “Many of those working in comparative education will see themselves as belonging to various methodological traditions. Halls defines several approaches: historico-philosophical; ‘national character’; ‘culturalist’; ‘eclectic and pragmatic’; ‘problem solving’; quantitative; economic; and social science” (Phillips; Schweisfurth, 2014, p. 22).

A resistência à comparação na pesquisa pode, portanto, significar precaução para entrar nesse campo. Tentar resolvê-la adequadamente é como abrir a caixa de Pandora, correndo o risco de não saber o que poderia sair dela e o que eventualmente fazer com dados complexos. Intimamente relacionadas a isso estão as memórias do mau uso da comparação, principalmente associadas a informações que levam a classificações baseadas em estatísticas descontextualizadas e a-históricas. Pesquisadores comparativos, como se sabe, não são inocentes em promover essa visão sobre o campo.

Para usar uma abordagem comparativa e internacional, este estudo baseou-se nos seguintes argumentos: o primeiro é que o objeto de pesquisa – a participação como meio de educação para a cidadania – possui múltiplas conexões e pode ser compreendido de forma mais adequada dentro de um quadro geográfico e temporal mais amplo. Quer nos refiramos a uma cidadania global ou planetária, o fato iniludível é que decisões e ações políticas em qualquer parte do mundo têm consequências para toda a vida em nosso planeta.

O segundo argumento é que ao confrontar nossas práticas e projetos com outros tomamos consciência de nossos limites e potencialidades. Neste estudo, o interesse primordial é contribuir para a formação política no Brasil. Os links internacionais fornecidos no estudo, no entanto, podem eventualmente servir como ponte para leitores, pesquisadores e educadores de outros países. Não há intenção de construir uma metateoria sobre como formar cidadãos em todo o mundo. Ao mesmo tempo, assume-se que há muito a aprender com as práticas em outros contextos sociopolíticos e culturais sem perder características que podem ser consideradas como “próprias”, ou seja, como construções históricas que, justamente por isso, também podem ser problematizadas e modificadas.

Isso nos leva à pergunta “o quê?”. O que exatamente queremos analisar comparativamente? O que se entende por “dimensão pedagógica da participação” ou, em suma, por “pedagogias da participação”? A suposição subjacente é que uma sociedade democrática é muito mais do que um agrupamento de indivíduos felizes. Ela é produzida permanentemente por meio de um processo solidário e coletivo que exige participação. Pode haver cidadania sem democracia, expressa nas formas de resistência às ditaduras ou na luta pela superação de uma democracia meramente formal. Mas certamente não há democracia sem cidadania efetiva, que, por sua

vez, implica tanto nas condições institucionais de participação quanto na capacidade pessoal e coletiva de agir com espírito republicano.

O cidadão a que nos referimos não é moldado segundo o Emílio de Rousseau (1995), um órfão solitário criado por seu tutor e poupado dos males da sociedade, mas é a pessoa que cresce em meio a inevitáveis conflitos e tensões de diferentes ordens e dimensões, do desemprego à migração forçada, do abastecimento local de água ao aquecimento global (Streck, 2010). A questão, então, é como os cidadãos estão preparados para lidar com os problemas que enfrentam – individual e coletivamente – dentro dessas tensões e conflitos. Não há uma única maneira de lidar com essas questões, nem devemos começar com uma visão crítica do certo e do errado. Essa é a razão de compreender a pedagogia no plural, como aprendemos com Paulo Freire. Sua pedagogia do oprimido estendeu-se e ampliou-se à pedagogia da esperança, da indignação, da autonomia, entre outras, e oferece a possibilidade de identificar dimensões-chave de uma pedagogia da participação.

A identificação de dimensões bastante amplas é, segundo Morlino (2018), um primeiro passo fundamental para poder identificar conexões entre a base conceitual e os fatos diretamente observáveis. Com base em Paulo Freire, especialmente na *Pedagogia do oprimido*, é possível identificar três dimensões básicas que são constitutivas de uma pedagogia. A primeira é a dimensão ético-política, que para Freire (1981) se funda no potencial de “ser mais” enquanto processo permanente de humanização, no qual o ser humano e o mundo em que vive estão em mútuo vir a ser. Nem o mundo nem as pessoas têm uma forma definitiva; o que existe são condições históricas que potencializam a humanização ou seu oposto, a saber, a desumanização. A educação, mais especificamente a pedagogia enquanto expressão do modo como a educação se articula, está necessariamente enredada nesse processo social.

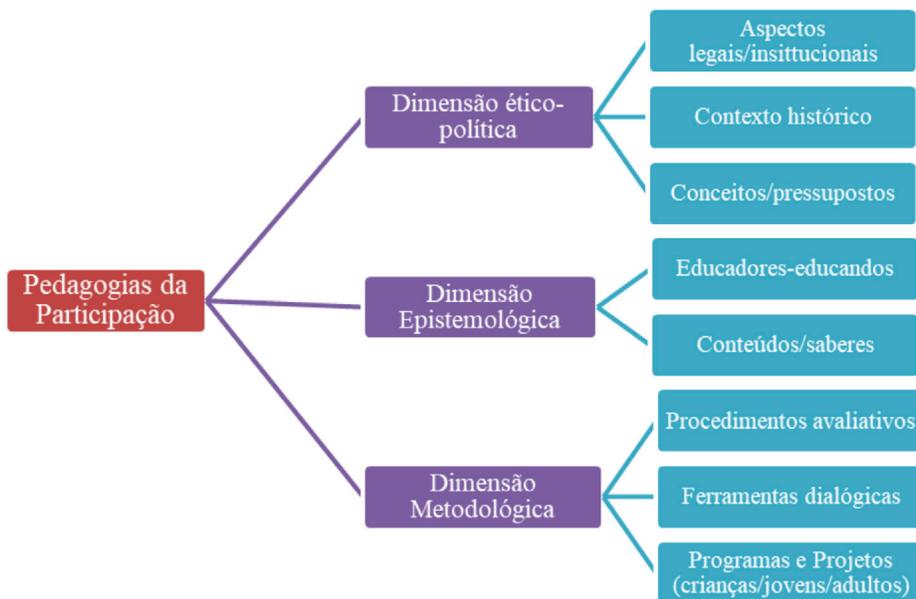
A segunda é a dimensão epistemológica. Tendo em vista que a educação necessariamente lida com o conhecimento, não há como evitar ao menos uma tentativa de compreender o que é conhecimento. O famoso conceito de educação problematizadora proposto por Paulo Freire em oposição ao conceito de educação bancária/tradicional resume sua visão de educação enquanto atividade dinâmica na qual os sujeitos “pronunciam” dialogicamente seu mundo, ou seja, engajam-se em um movimento de ação-reflexão que, ao mesmo tempo, transforma a consciência e a realidade.

A terceira dimensão é mais propriamente metodológica, que para Freire não se separa das demais dimensões. Ele dizia repetidamente que

não “inventou” um método de alfabetização, mas que sua intenção sempre foi promover uma forma de se relacionar com o conhecimento e com o mundo para que as pessoas assumam sua agência. É assim que ele passa a propor, por exemplo, a investigação dos temas geradores locais para iniciar o ensino do alfabeto, a substituição das aulas tradicionais por círculos de cultura, a compreensão do “professor” como educador-educando e do “aluno” como educando-educador.

Essas dimensões não são abstrações, mas podem ser vistas concretamente em programas, projetos e práticas. É aí que o *quê* e o *como* se aproximam em um movimento diacrônico e sincrônico, buscando compreender como as “unidades de análise” se apresentam atualmente, mas atentando também para o seu desenvolvimento histórico. A figura abaixo ilustra uma estrutura provisória para analisar o que chamamos de pedagogias da participação.

Figura 1: Pedagogias da participação



Fonte: Elaborado pelo autor.

A compreensão das pedagogias da participação apresentadas na Figura 1 permite diferentes entradas para a questão. Por exemplo, um estudo específico pode focar na educação cívica enquanto componente curricular,

como matemática ou geografia, mas também pode escolher movimentos sociais como *locus* privilegiado de pesquisa; pode concentrar-se em um nível de idade, ou tentar ver a educação política como uma tarefa para toda a vida. A relevância de tentar integrar cada um desses elementos particulares dentro de uma compreensão ampla da pedagogia da participação nos desafia a ter consciência de nossas próprias limitações ao realizar pesquisas sobre o tema.

Phillips e Schweisfurth (2014) chamam a atenção para o fato de que a “educação cívica” é uma questão escorregadia, pois pode ser usada de forma conservadora para perpetuar um *status quo*, mesmo que injusto, ou para fomentar o desenvolvimento do pensamento crítico e do engajamento para a transformação social. A tentativa de resumir a pesquisa sobre “educação cívica” nas escolas indica que o que emerge “de uma perspectiva cumulativa desses estudos é uma imagem de como os contextos políticos nacionais moldam a oferta de educação para a cidadania em diferentes países e moldam a compreensão dos alunos sobre si mesmos como cidadãos” (Phillips; Schweisfurth, 2014, p. 178). Apontam ainda que os estudos indicam que a fé dos professores nos educandos quanto à importância da educação democrática é acompanhada pela consciência das limitações das escolas em entregar o que é prometido ou esperado. Seus comentários sugerem, por exemplo, que uma pedagogia da participação precisa considerar um sistema complexo de organizações sociais onde ocorre a educação para a cidadania.

Essa discussão nos leva a ver a pedagogia da participação como um conceito dinâmico e não autoexplicativo. Os níveis – da pedagogia da participação às unidades de análise – devem ser melhor compreendidos como um processo circular, em que o entendimento prévio da pedagogia da participação influencia a conceituação das dimensões e a seleção das unidades de pesquisa, mas em que, ao mesmo tempo, os dados reais e resultados de pesquisas em qualquer uma dessas unidades retroalimentam para repensar a compreensão da pedagogia da participação.

Contextualizando a participação

Conforme mencionado na introdução, o foco deste texto é o desenvolvimento de um quadro de referências metodológicas para a realização de estudos sobre pedagogias da participação em uma perspectiva internacional e comparada. Nesta seção, apresenta-se brevemente os três contex-

tos que, explicitamente (no caso do Brasil) ou implicitamente (no caso da Colômbia e da Alemanha), estiveram presentes nas considerações conceituais e metodológicas: São Leopoldo no Brasil, Gelsenkirchen na Alemanha, e Popayán na Colômbia. Eles têm em comum, além de população semelhante (cerca de 200 mil habitantes), uma trajetória de engajamento do cidadão, embora em condições muito diferentes. São Leopoldo está localizada na região metropolitana de Porto Alegre e nas últimas décadas recebeu um grande número de migrantes de outras partes do Estado (Rio Grande do Sul), muitos deles vivendo hoje em condições precárias na periferia da cidade. Gelsenkircehn, na região do Ruhr, sofreu com o fechamento das minas de carvão e é considerada uma das regiões mais pobres da Alemanha, tendo recebido, também, um grande número de imigrantes e refugiados estrangeiros. A cidade colombiana de Popayán, embora situada em um contexto de luta violenta nas últimas décadas, conta com fortes movimentos populares, entre eles os protagonizados pelas comunidades indígenas.

Ao observar os três contextos, uma constatação preliminar é que há a necessidade de distinguir entre formas convencionais e não convencionais de participação. As primeiras estão enquadradas em arranjos constitucionais e institucionais, enquanto as segundas se originam no movimento da sociedade por meio do engajamento dos cidadãos a favor ou contra questões ou causas particulares. Com as crises da democracia representativa, os modos não convencionais de participação ganharam importância. Neste capítulo, o interesse está tanto em arranjos institucionais locais e em formas não convencionais de participação contextualizadas em entendimentos nacionais e regionais quanto em dispositivos legais para participação.

Como na maioria dos países, atualmente existem canais institucionais de participação nas três localidades. Além das eleições regulares para os representantes, existem canais para outras formas de participação. No artigo primeiro da Constituição Federal brasileira de 1988 consta que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Mais adiante, no artigo 14, explica-se que “a soberania popular será exercida por sufrágio universal e voto direto e secreto, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. Leis especiais criaram conselhos para as diversas áreas, em nível nacional, regional e municipal.

Em nível municipal, São Leopoldo tem tradição de movimentos sociais populares que tiveram forte influência na implementação do orçamento

participativo na cidade. O orçamento participativo é “o processo da administração pública que permite à população decidir – de forma direta, democrática e transparente – como os recursos públicos serão aplicados em obras e serviços a serem executados pela Prefeitura”.⁸ O governo participa apresentando propostas, prestando informações e assistência técnica, mas não tem direito a voto. O orçamento elaborado, após um processo que envolve uma sequência de reuniões, é ao final votado pelos representantes.

A constituição colombiana de 1991 também contém uma variedade de instrumentos de participação direta, embora na prática essa participação seja em grande parte reduzida ao voto (Damasceno, 2016). Em um país há muito dominado pela violência e pelo medo, a Constituição reserva um espaço importante para o Tribunal Constitucional colombiano. Há um reconhecimento explícito dos direitos dos povos indígenas. De acordo com o artigo 10 da Constituição, embora a língua oficial nacional seja o espanhol, as línguas indígenas regionais também são reconhecidas como oficiais, e a educação em comunidades com tradições linguísticas próprias deve ser bilíngue. A constituição também estabelece a posse coletiva da terra comunal e, dentro de limites, a autoridade indígena tem autonomia para definir os crimes e o tipo de punição de acordo com as tradições locais.

As referências à constituição acima nos ajudam a situar os processos participativos em Popayán,⁹ uma cidade de aproximadamente 230.000 habitantes próxima à costa do Pacífico colombiano. Também conhecida como Cidade Branca, Popayán foi escolhida para este estudo pela forte presença da comunidade indígena, principalmente por sediar a *Universidad Autónoma Indígena y Intercultural (UAIIN)*, instituição que se dedica à recuperação dos territórios ancestrais, à revitalização das línguas e culturas indígenas, ao fortalecimento das autoridades tradicionais no exercício do governo autônomo e à educação vinculada à resistência cultural. Existem também importantes movimentos sociais, como a *Asociación de Instructores y Trabajadores de la educación de Cauca (ASOINCA)*¹⁰, um sindicato dos professores.

⁸ Disponível em: <<http://www.saoleopoldo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 10 maio 2019.

⁹ Baseado em registros da participação no VI Encuentro Internacional y IX Regional de Experiencias en Educación Popular y comunitaria, promovido pela Universidad del Cauca and Asociación de Instructores y Trabajadores de la Educación del Cauca-ASOINCA, em Popayán, entre 9 e 13 de outubro de 2017.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.asoinca.com/>>. Acesso em: 10 maio 2019.

Na Alemanha, a homepage do Centro Nacional de Educação Política (*Bundeszentrale pelagem politische Bildung*)¹¹ identifica as seguintes formas de participação política: a) participação em eleições e referendos (núcleo da participação política); b) atividades relacionadas com partidos políticos (com participação de cerca de 2,5% da população); c) atividades políticas comunitárias (principalmente dedicadas à resolução de problemas locais); d) protesto legal (como manifestações de protesto ou em prol de uma causa); e) desobediência civil (contra procedimentos legais não entendidos como legítimos); f) violência política (uma forma extrema de participação política). Mais recentemente, cresceu um novo tipo de engajamento cívico identificado com “estilos de vida pré-figurativos”, especialmente entre os jovens e principalmente relacionados a questões socioecológicas.¹²

Gelsenkirchen¹³ foi identificada pela UNESCO como uma “cidade educadora” por sua ênfase na educação para a cidadania. Em uma comunicação conjunta, assinada por autoridades ligadas a ONGs e times de futebol, a educação (*Bildung*) e a participação são vistas como chaves decisivas para o próprio futuro, bem como para a capacidade local e global de construção de futuro (*Zukunftsfähigkeit*). A participação é concebida como caminho e meta; como instrumento relevante para a aquisição de competências de aprendizagem e atuação que capacitem as pessoas para a ação autônoma, bem como para a participação social.

Entre as unidades de análise que emergem, por exemplo, está a compreensão da territorialidade e sua relação com a participação e a educação. Em São Leopoldo a participação está muito ligada à ideia de “se ver”, de ser reconhecido. A secretária de Orçamento Participativo do município identifica vários aspectos ligados a esse processo de visibilidade. Um deles é que o cidadão possa se ver como participante do contexto social local. Isso é de particular importância em um contexto de rápida urbanização, com infra-

¹¹ Disponível em: <<https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202091/politische-beteiligung-politische-partizipation?p=all>>. Acesso em: 10 maio 2019.

¹² Sobre a participação de crianças e jovens na Alemanha, ver *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten* (Ködeppeter & Nitschke, 2008) e *Mehr Partizipation wagen* (Olk & Roth, 2007).

¹³ Baseado nos registros da participação no II Simpósio da UNESCO sobre o Futuro da Educação para o Desenvolvimento Sustentável, em Gelsenkirchen, nos dias 27 e 28 de março de 2019. A metodologia do simpósio foi baseada na observação de locais e práticas, seguida de reflexão teórica.

estrutura precária, onde as pessoas têm dificuldade de se sentir em casa. Outro aspecto de reconhecimento e visibilidade é a dificuldade de ver a cidade como um todo. O projeto “Viva a praça”, segundo a Secretária de Orçamento Participativo, foi pensado para ajudar as pessoas a “se reconhecerem, se enxergarem e valorizarem o que são”.

Em Popayán, por influência das comunidades indígenas, o território tem forte ligação com a natureza como *pachamama*, como mãe-terra, além de matriz cultural de existência e resistência. O objetivo da UAIIN capta essa relação entre território, cultura, educação e organização. O território é a mãe-terra a ser respeitada e cuidada porque fornece os meios para a existência. Mas são também os espaços onde as comunidades se organizam para manter a longa história de resistência.

Em Gelsenkirchen, em uma conversa em um antigo local de mineração (Projeto Hugo), os jovens falaram sobre os vários núcleos de educação ambiental que acontecem neste improvável local. Os administradores ressaltam a importância da educação em uma região empobrecida onde pretendem passar “do carvão para as mentes”. Apesar de as minas de carvão terem sido fechadas, a identidade dos “mineiros” ainda impregna o que eles sentem sobre a cidade e a região. Durante a conversa, o conceito alemão de *Heimat* surgiu como uma tentativa de resumir seus sentimentos. Referindo-se ao local do projeto, destacaram a percepção da população de que ele “é deles”, e refletiram sobre a transição da conscientização coletiva para a ação coletiva de transformação do seu lugar.

Considerações finais

Estas são percepções exploratórias apresentadas para testar as potencialidades, e limitações do quadro de referências proposto. Entre as potencialidades destaca-se a possibilidade de ter um olhar contextualizado sobre a participação e a educação para a cidadania em perspectiva global. Países, regiões e comunidades desenvolvem visões diferentes sobre como cooperar para desenvolver suas sociedades. O antídoto para formas de participação não democráticas, independentemente do contexto local e nacional, nunca pode ser a redução da participação.

A ampliação da participação, no entanto, deve estar ligada à busca pela qualidade desta participação. Um quadro de referências adequado para o desenvolvimento de estudos comparados sobre participação e educação

para a cidadania deve contribuir para identificar e discutir critérios para definir a participação democrática hoje, bem como os meios para promovê-los, desenvolvê-los e implementá-los coletivamente.

Como limitação, destaca-se o fato de que a educação para a cidadania, mais ainda quando se trata de educação para a cidadania global, dificilmente é encarada como uma prioridade em qualquer parte do mundo hoje. As questões e tópicos de discussão que predominam na educação são em sua maioria pragmáticas, relacionadas ao desenvolvimento de competências para encontrar um lugar em um mercado muito competitivo. A tecnologia desempenha um papel importante na definição dessas prioridades. Ao mesmo tempo, especialmente as tecnologias digitais criam novas possibilidades de participação que parecem apresentar as mesmas ambiguidades de qualquer outro meio de comunicação (Hindman, 2009).

Outra limitação é que as formas democráticas de participação e educação cidadã para a democracia muitas vezes acontecem em poucos lugares e com baixa visibilidade. Chamar a atenção para essas experiências, potencializar seus impactos na sociedade e construir pontes entre educadores que desenvolvem práticas pedagógicas democráticas em todo o mundo podem ser grandes contribuições dos estudos comparativos sobre pedagogias da participação.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988. Disponível online em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*, 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20política%20de%20Colombia.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

DAMASCENO, L. R. S. Novo constitucionalismo latino-americano: Participação popular e autonomia indígena como expressão do pluralismo jurídico na Colômbia. *Revista da AGU*, Brasília-DF, 15(01), p. 291-308, 2016. Doi: 10.25109/2525-328X.v.15.n.1.2016.647

DEARDORFF, D. K.; KIWAN, D.; PAK, S.Y. *Global citizenship education: taking it local*. Paris: UNESCO, 2018. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000265456/PDF/265456eng.pdf.multi>>. Acesso em: 10 maio 2019.

DELMAZO, C.; VALENTE, J. C. L. Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques. *Media & Jornalismo*, v. 18, n. 32, p. 155-169, 2018. Doi: 10.14195/2183-5462

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREIRE, P. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HINDEMANN, M. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton: Princeton University, 2009.

KÖDELPETER, T.; NITSCHKE, U. *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten: Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag, 2008.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MALONE, M. Tweeting history: An Inquiry into aspects of social media in the Egyptian revolution. In: Budd L. Hall, Darlene E. Clover, Jim Crowter and Eurig Scandrett (eds.). *Learning and Education for a Better World: The Role of Social Movements*. Rotterdam: Sense, 2012.

MIGNOLO, W. D. *The Darker Side of Western Modernity: Global Futures, Decolonial Options*. Durham: Duke, 2011.

MONTEIRO, M.; ROSA, C. S. da; RODRIGUÊS, C. Entre vozes individuais e coletivas: a participação das mulheres nas audiências do Vale do Caí/RS. In: MACHADO, R.; STRECK, D. *Participação: Interfaces do Norte e Sul do Brasil*. São Leopoldo: Karywa, 2019

MORANA, M.; DUSSEL, E.; JÁUREGUI, C. A. *Coloniality at large: Latin America and the postcolonial debate*. Durham & London: Duke University Press, 2008.

MORLINO, L. *Comparison: A Methodological Introduction for the Social Sciences*. Berlin: Barbara Budrich, 2018.

OLK, T.; ROTH, R. *Mehr Partizipation wagen: Argumente für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen*. Bielefeld: Bertelmann Stiftung, 2007.

PHILLIPS, D.; SCHWEISFURTH, M. *Comparative and International Education: an Introduction to Theory, Method, and Practice*. 2nd edition. London: Bloomsbury, 2014.

ROUSSEAU, J. J. *Emílio ou da educação*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

SANTOS, B. de S. S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, B. de S. S. *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado (777-821)*. São Paulo: Cortez, 2004.

SCHRIEWER, J. *Pesquisa em educação comparada sob condições de interconectividade global*. São Leopoldo: Oikos, 2018.

SCHULTZ, L. Decolonizing social justice education: from policy knowledge to citizenship action. In: A. A. ABDI. *Decolonizing philosophies of education* (29-42). Rotterdam: Sense, 2012.

STRECK, D. R. Descolonizar a participação: pautas para a pedagogia latino-americana. *Educar em Revista*, (spe. 2), p. 189-202, 2017. Doi: 10.1590/0104-4060.51760

STRECK, D. R. *A New Social Contract in a Latin American Education Context*. New York: Palgrave MacMillan, 2010.

STRECK, D. R.; EGGERT, E.; SOBOTTKA, E. *Dizer a sua palavra: Educação cidadã, pesquisa participante e orçamento público*. Pelotas: Seiva, 2005.

STRECK, D. R.; PITANO, S. C.; MORETTI, C. Z. Educar pela participação, democratizar o poder: o legado freireano na gestão pública. *Educação em Revista*, n. 33, 2017, e167880. Doi: 10.1590/0102-4698167880

WALSH, C. Decolonial Praxis: Sowing existence-life in times of dehumanities. Keynote talk to be given at the *IX Congress of the International Academy of Practical Theology*, abril 5, 2019.

ZIBECHI, R. *Dispersar el poder: Los movimientos sociales como poderes antiestatales*. Bogotá: Desde Abajo, 2007.

Tradução: Carolina Schenatto da Rosa

Relatos pedagógicos de participação

Crônica de uma assembleia do Orçamento Participativo

Cláudio Humberto da Costa¹

Marcelo Azevedo²

Assembleia Pública de Pareci Novo (Região do Vale do Caí)

Local: Ginásio Municipal de Esportes de Pareci Novo

Horário: 19:30 hs do dia 31 de maio de 2000.

Conforme nossa programação de trabalho, e seguindo a agenda informada pelo pessoal técnico do GOF (Gabinete de Orçamento e Finanças do estado do Rio Grande do Sul), marcamos uma ida à assembleia pública municipal de Pareci Novo, na região do Vale do Caí. O município obteve a sua emancipação em 1992, quando foi desmembrado de Montenegro. Geograficamente é um município pequeno, contando com apenas 58 km quadrados. A sua manutenção econômica é baseada na pequena propriedade, onde predomina o cultivo de flores e mudas. Conforme dados de 1998, o município reúne 55 produtores e tem um total de 30 mil metros quadrados de estufas que absorvem a mão de obra de 200 trabalhadores. O gosto pelo cultivo de flores é atribuído à influência da imigração europeia, basicamente germânica, tendo havido, ao longo da história do lugar, alguns marcos que vão constituindo uma tradição nesta área. Um deles é o cultivo de orquídeas no Colégio São José, pelo irmão jesuíta Teobaldo Braun. Mais tarde, diz a história, alguns irmãos que saíram da Companhia se estabeleceram com floricultura.

¹ Cláudio Humberto da Costa, Professor graduado em História.

² Marcelo Azevedo, Professor graduado em Filosofia.



Apesar de haver no município apenas uma indústria (olaria), que emprega 5 trabalhadores, Pareci Novo figura como um dos municípios que proporcionalmente tem um dos melhores retornos de ICMS. As atividades da população economicamente ativa também abrangem a agricultura ecológica e a criação de animais, já que a região do Vale do Caí tem um aporte de produção significativo na área das aves, haja vista a presença da matriz da Frangosul no município de Montenegro.

A ideia de comparecer a uma assembleia local do Orçamento Participativo Estadual, em um município pequeno como Pareci Novo, produz a expectativa de ser um evento de pouca significação. Há alguns dias havia se observado em Montenegro, uma cidade com aproximadamente 70 mil habitantes, uma participação na assembleia contando com cerca de 950 pessoas. Nessa proporção, a assembleia de Pareci Novo que, conforme o último censo, não ultrapassa os 2.940 moradores provavelmente não contaria com mais de uma centena de participantes, ainda mais se considerarmos que em 1999 um número reduzido de pessoas participou do processo do OP. Foram 157 pessoas movidas principalmente pelo asfaltamento da RS 124, uma reivindicação que não foi priorizada no contexto regional maior,

dada exatamente a pequena representatividade do município nas assembleias temáticas regionais.

Ao percorrer o trajeto que nos leva até o local onde ocorreria a assembleia, o Ginásio Municipal de Pareci Novo, constatamos que realmente esta via de acesso apresentava péssimas condições. Além dos buracos, a visibilidade era precária. Por tudo isso, a questão do transporte há algum tempo inspira maiores cuidados ao poder público local, uma vez que esta carência tem enormes repercussões no dia a dia do povo de Pareci Novo.

A data de realização do evento que cobrimos foi 31 de Maio do ano de 2000, e seu início estava previsto para as 20h. No local, uma surpresa: o primeiro impacto foi o número de veículos estacionados em frente ao ginásio. Seria tudo isso para a assembleia? Algum outro evento estaria ocorrendo no mesmo local? A quantidade de veículos era muitas vezes maior do que se estimava para o número de pessoas que poderiam participar. Muitos automóveis, motocicletas e caminhões – eram tantos os veículos, que tivemos algum trabalho para estacionarmos nosso carro. Outro fato que chamava a atenção era que chovia. Apesar de uma chuva fraca, o ânimo e o estímulo das pessoas presentes era inquestionável, pois todos que estavam ali poderiam estar no aconchego de seus lares. Havia algum objetivo comum forte o suficiente para se despojarem de suas rotinas .

Na entrada várias pessoas faziam o trabalho voluntário de apoio, identificando os eleitores do município e entregando o material necessário para acompanhar a reunião. Todos os participantes são convidados a efetuarem o registro de suas presenças, informando o seu nome completo, endereço e algum dado complementar. Após, são distribuídas duas cédulas, sendo que numa delas se votava no delegado que representaria um número mínimo de participantes, conforme definição das regras do OP. A outra cédula correspondia à votação das demandas prioritárias. Nesta, o participante votaria nas três demandas de maior importância, segundo a conceituação de quem recebia a cédula. Junto com essas cédulas, eram distribuídas cartilhas instrutivas, que continham informações diversas, entre elas as propostas das secretarias para cada setor específico de atuação e comprometimento de sua alçada.

Após passado este protocolo, o participante procura um local de acomodação de sua preferência. Nesta assembleia de Pareci Novo, havia muitas pessoas de diferentes perfis e faixas etárias. Era possível encontrarmos até mesmo famílias inteiras, onde os pais, acompanhados de seus filhos,

desfrutavam do ambiente propiciado pelo ginásio, no qual existe uma infraestrutura mínima, composta de banheiros, um bar com atendimento para lanches e bebidas. Outra presença marcante era a de pessoas idosas. Quanto às crianças, era observado que o espaço do ambiente lhes proporcionava condições para brincar e correr, num clima de descontração que contagiava a todos.

Num canto, observamos um pai com uma criança no colo conversando. De outro lado, várias crianças circulando pela assembleia. Algumas provavelmente nem sabiam o significado de estar ali. Sabiam sim que não era missa, nem festa ou baile, nem muito menos algum jogo, eventos tradicionais daquele local. Deficientes em suas cadeiras de rodas ocupavam seu espaço, ouvindo as propostas e discutindo. Mais pessoas vão chegando, irmãs de uma congregação, homens, mulheres, todos vão se acomodando e passam a ouvir atentamente a exposição do coordenador Diego Lopes.³

Perguntamos ao prefeito como ele interpretava essa participação e ele confirmou o que suspeitávamos a partir de outras observações. O nível de participação, em torno de 1200 pessoas, teria a ver com a organização da sociedade. Há no município 36 entidades legalmente constituídas, entre igrejas, clubes, canchas de bolão e corais que estariam sustentando essa participação. Sendo um município onde predomina a descendência alemã, apesar de o nome se originar de um índio vindo do Mato Grosso (da tribo dos Parecis), algumas dessas sociedades tiveram seu início com os “Schützenverein” (sociedades de tiro ao alvo). O fechamento de muitas dessas sociedades no período das guerras fez com que a necessidade de associação migrasse para outros lugares.

Diego Lopes, iniciando as atividades, chamou algumas autoridades presentes para sentarem-se à mesa de coordenação dos trabalhos. Foram convidados a fazerem parte desta composição, o prefeito da cidade, Jorge Renato Hoerle; o deputado estadual de Montenegro, Paulo Azeredo, e o secretário municipal de educação, José Carlos Barreto. Composta a mesa, Diego Lopes fez algumas observações sobre o material distribuído para os participantes. Nessas observações, foram salientados aspectos técnicos e de ordem econômica, assim como as potencialidades que poderiam ser desenvolvidas pelas secretarias de estado.

³ O animador desta assembleia, Diego Lopes, foi nomeado para ser o coordenador do OP na região do Vale do Caí, que congrega 22 municípios.

A assembleia foi aberta com o Hino Rio-grandense, que exalta a bravura do povo gaúcho na Guerra dos Farrapos (1835-1845). Alguns, recordando a letra aprendida no tempo da escola, acompanharam o canto:

Hino Rio-grandense (Letra de Francisco Pinto da Fontoura e Música de Joaquim José de Mendanha)

*Como a aurora precursora
do farol da divindade,
foi o Vinte de Setembro
o precursor da liberdade.*

*Mostremos valor, constância,
nesta ímpia e injusta guerra,
sirvam nossas façanhas
de modelo a toda terra.*

*Entre nós revive Atenas
para assombro dos tiranos;
sejamos gregos na glória
e na virtude romanos.*

*Mostremos valor, constância,
nesta ímpia e injusta guerra,
sirvam nossas façanhas
de modelo a toda terra.*

*Mas não basta p'ra ser livre
ser forte, aguerrido e bravo,
povo que não tem virtude
acaba por ser escravo.*

*Mostremos valor, constância,
nesta ímpia e injusta guerra,
sirvam nossas façanhas
de modelo a toda terra*

A coordenadora do OP no Estado, Íria Charão, avalia o papel do hino para produzir o “orgulho positivo” necessário para a cidadania: “é um símbolo, fala da terra, da coisa nossa, e eu tenho uma tese de que a gente não se preocupa com as coisas que não ama. O amor à terra, à raiz, ela eleva a autoestima das pessoas”. Além disso, segundo Íria, fortalece-se o senso de comunidade e coletividade, um problema maior na área metropolitana, onde impera o individualismo.

Conforme determina o cerimonial, foi aberto o microfone para a manifestação primeiro dos que compõem a mesa, e, logo após, das pessoas que desejassem expor suas ideias sobre as demandas que julgassem ser de importância para o município.

Em um momento seguinte, um cidadão pega o microfone:

É com grande satisfação que a gente recebe este público aqui no nosso ginásio. Todo o tipo, produtor municipal, empresário, político, trabalhador rural, temos todo o tipo de gente. Eu venho aqui defender a agricultura, porque, como sou presidente do sindicato, nada mais justo do que eu defender a questão agricultura. Então o agricultor, como o seu Campani já falou, 2º item, no 2º quadradinho, a minha proposta é defender o tema 1, agricultura.

Tema 1, o segundo quadradinho da primeira coluna, agricultura, e no programa da agricultura, todos podem acompanhar no livrinho cor de laranja, na página nº 01, o programa nº 03, ações de produção, agroindustrialização e produção e comercialização de agroecologia.

Por que eu defendo este programa? Por ser um programa bastante amplo, visa tocar todos os setores da agricultura. A implantação de unidades de produção de agroecologia, recursos para pesquisas, é um item muito importante para nós que estamos sofrendo na pele o problema do cancro cítrico. Quem administra a produção de frutas sabe muito bem o que isto representa, o problema do cancro cítrico, então a gente precisa recurso para a pesquisa, se fala muito mais se age pouco.

Então temos que defender este programa, assistência técnica, formação e organização de agricultores para práticas agroecológicas, agrotóxicos. Temos que começar a pensar mais seriamente no assunto agrotóxicos, pois ele está matando o nosso trabalhador rural, e ele não se dá conta disse. Ele vai estar com o pé na cova, aí é triste, aí é tarde. O problema agrotóxico é muito sério, deve ser pensado por todos. Então, apoio a comercialização, apoio financeiro, agroecologia e principalmente a questão agrotóxico. Eu quero discutir a questão agrotóxicos, que é muito importante para nós. É um problema, reforçando: segundo quadradinho da primeira fila, o tema nº 01, é o programa nº 03.

Uma moça paraplégica, em sua cadeira de rodas, defende a questão da saúde, ...aqui em Pareci nós precisamos de remédio. É nisso que precisamos que o governo ajude nós, remédios, hospitais...

O Secretário de Educação do Município fica tão empolgado com a quantidade de gente, que pega o microfone e defende a construção de um

grande teatro onde essas e outras reuniões possam ocorrer mais confortavelmente. Seria um teatro que ficaria disponível para outros eventos no município:

A proposta de um lugar para cultura, especializado para fazer reuniões certo! Os agricultores aqui se reúnem para debater o assunto deles. Sabemos que no sindicato todo mundo é bem atendido...

Vamos fazer um espaço para reuniões das associações de produtores; na questão da educação, nós não temos espaço grande, confortável, para reunir, digamos assim, os estudantes para assistir palestras, para até mesmo praticar a cidadania como hoje, pelo seu Grêmio Estudantil, e assim por diante.

Então teria como em outras cidades um local, um local no caso específico para isto que seria um teatro, um lugar para reuniões, para visitas culturais, teatrais, profissionais; sentimos isto aí, vamos exemplificar um pouco, já que eu tenho um pouquinho de tempo ainda.

Digamos assim, se os agricultores querem se reunir, aquela sala ali é lugar muito bom, se os estudantes querem se reunir, os estudantes do município, nós não temos, assim, o teatro, não é um lugar grande. Como secretário da educação, da cultura e do desporto, penso que tenho que defender a cultura, sim...

A partir dessas manifestações, foram feitas as demandas prioritárias da localidade. Poucas foram as pessoas que se inscreveram para defender propostas. Na frente da população, pessoas seguram cartazes contendo cada um deles a proposta defendida. Agricultura, cultura, geração de emprego e renda são algumas das propostas defendidas, mas o verdadeiro motivo de tanta gente ali, 1.110 pessoas, era o asfalto.

Num determinado momento, ocorre a eleição das demandas. Logo alguém passa pelo meio da população recolhendo as cédulas. Neste meio tempo um grupo se forma no meio da multidão. Discutem com as cédulas na mão, não se sabe o que, mas a conversa é referente a alguma estratégia. É provável que o grupo esteja tentando chegar a um acordo sobre a ordem das demandas a serem votadas.

Após toda uma discussão por parte da plenária e esgotado o tempo para as articulações entre os diferentes grupos formados por interesses diferentes, dadas as carências que cada um representava, deu-se um prazo para o início e término da votação. Começaria, após, a contagem dos votos um a um. Conforme todo este processo de construção de consensos, ficou delineado que as propostas prioritárias segundo a quantidade de votos ficaram expressadas na ordem das demandas constantes a seguir:

1. Transporte e Circulação: Demanda da Pavimentação Asfáltica da RS-124, com um total de 914 votos.

2. Agricultura: Ampliação Feira de Produtos In-Natura Convencionais e Ecológicos, com um total de 757 votos.
3. Saúde: Programa Municipalização Solidária, com um total de 581 votos.
4. Cultura: Ampliação de Equipamento Cultural Permanente, com um total de 220 votos.
5. Geração de Trabalho e Renda: Programa Qualificar RS, com um total de 125 votos.

Assim fica caracterizado que o asfaltamento da RS-124, com uma votação considerável, foi escolhida como demanda número 01 (um), seguida da preocupação com a produção agrícola, em que se reivindicava a ampliação da feira de produtos *in-natura* convencionais e ecológicos. Muitos agricultores da região estão trabalhando com agricultura alternativa, que, inclusive, obtém um aval do governo do estado por meio da Secretaria da Agricultura, que disponibiliza hoje um espaço específico para a exposição da produção deste tipo de produção hortifrutigranjeira. Assim, a população escolheu esta temática como segunda prioridade. Em terceiro lugar aparece a demanda ligada à área da saúde, representada pelo programa Municipalização Solidária. Aparecem sucessivamente a temática Cultura em quarto lugar, com a demanda pela ampliação de equipamento cultural permanente, onde houve uma solicitação defendida na fala do secretário municipal da cultura, que evidenciou a falta de um espaço para manifestações artísticas, culturais e associativas. Por último e, em quinto lugar, o tema geração de emprego e renda, com o programa Qualificar RS, que contempla cursos na área de formação profissional, sendo que estes são escolhidos e definidos seguindo os critérios de carências apontadas pela CME (Comissão Municipal de Emprego).⁴

Defendendo a demanda do asfalto da RS-124, um professor que estava presente na assembleia, e que de forma antecipada, articulou várias pessoas, pais de alunos para participar daquele momento, defendia a participação ampla da população e que esta usasse de seu direito de se fazer representar por 51 delegados eleitos, conforme previa o regimento do OP, em que, para cada 20 participantes das assembleias, se elegeria 01 delegado que iria participar do processo no estágio seguinte. A preocupação em fazer

⁴ Organização tripartite, formada pela sociedade civil, poder público municipal e empresários.

o município ser representado com o nº de delegado a que tem direito apareceu na fala que se segue: ... *se Tupandi botou 600 (seiscentos), Pareci tem capacidade de colocar mais que o dobro, não vamos perder para Tupandi, pelo amor de Deus. Nós precisamos de 51 delegados, tem tanta gente em condições que pode; cada um vai dar um pouco de si para o seu Pareci Novo, não é muito...*

As defesas mais sistemáticas de demandas, naturalmente voltaram-se para o tema do asfaltamento da RS-124, dadas as circunstâncias já apontadas. O fato de não verem esta reivindicação atendida no ano anterior não desmotivou a população do município. Pelo contrário, serviu como desafio para a mobilização e união, cruzando as linhas de partidos, igrejas e outras filiações. O prefeito Jorge Hoerle, perguntado sobre a questão, nos respondeu o seguinte:

Bom, eu acho que aqui no Pareci isto teve efeito contrário. No ano passado na primeira assembleia, a prioridade número um foi a pavimentação asfáltica da RS-124; como havia recursos só para realizar duas obras, primeiro ficou Harmonia, em segundo ficou Brochier e Pareci perdeu esta oportunidade, por não ter colocado o maior número de participantes. Teve mesmo o efeito contrário, provocou a maior participação da comunidade, haja visto que nós tínhamos 160 participantes; esse ano nós passamos para 1.027, e talvez 100 ou 150 deixaram de participar, deixaram de votar porque faltou material. Eu acho que provocou uma maior participação; não foi assim uma frustração, se frustraram em princípio porque não tiveram uma demanda atendida, mas em um segundo instante isto provocou uma maior participação no ano seguinte.

Dada a formatação técnica do processo do OP, cabe ressaltar que a eleição dos delegados é feita durante a Assembleia Regional Temática de Desenvolvimento (temáticos) e nas Assembleias Públicas Municipais (municipais). Os candidatos são escolhidos na proporção de um para cada 20 participantes credenciados. Estes são inscritos no momento indicado durante a assembleia, onde cada um receberá seu número. Na hora da votação, todos mostram seus números e os cidadãos anotam o número de seu candidato na cédula. Quanto ao quesito proporcionalidade, o coordenador Diego Lopes começa a instigar a eleição dos delegados e diz que a campanha vai iniciar. Em seguida, os candidatos vão se manifestar em busca de apoiadores.

Os votos são contados. Estão eleitos os delegados que irão participar da próxima etapa do processo. O município se fez representar por 51 delegados, que iriam, depois da assembleia municipal, defender as prioridades apontadas para a sua comunidade. Todos pareciam sair dali sabedores de que o seu papel seria de fundamental importância, já que todo o OP é deli-

mitado por votações e, quanto maior for a determinação daqueles que são escolhidos pela população, maior serão as possibilidades de terem suas demandas atendidas. Outra aprendizagem da população de Pareci Novo foi de que não bastava se fazerem presentes em um bom número no ginásio, mas que também elessem delegados aos quais têm direito. As pessoas presentes foram se dando conta do potencial que teriam, para além da assembleia.

Após efetuadas as votações, tanto das demandas apontadas pelo município como dos delegados, o coordenador Diego Lopes encerrou as atividades. Então, todas as pessoas retiraram-se para suas casas e, pelo que observamos e conseguimos registrar, a credibilidade do OP para toda aquela comunidade parecia realmente estar em jogo, pois sua demanda principal fez com que toda uma comunidade viesse buscar uma articulação para reivindicar algo histórico. Agora o asfalto, enquanto demanda número 01 (um), estava elencado como prioridade máxima, escolhida pela grande maioria. Restava saber se, no próximo ano, toda a população de Pareci Novo teria ânimo, a partir de um provável resultado das atividades propiciadas no ano de 2000, de continuar acreditando e se mobilizando para fazer repercutir a sua vontade.

O retorno a Pareci Novo

A equipe de pesquisa retornou a Pareci Novo para uma entrevista com o prefeito, que nos ajudou a compreender a história do município e a forma como se tramam as relações na comunidade. Havia a certeza de que dessa vez o asfalto sairia das promessas e do papel. Ficamos aguardando o momento em que alguma coisa acontecesse para fazer um novo registro. O que segue são anotações da festa do início da obra, com direito a bandinha, discursos e muita alegria do povo reunido na “esquina da figueira”.

No dia 30 de março de 2001, diante da notícia de que seria efetuada uma cerimônia de início das obras de asfaltamento da RS 128, trecho compreendido entre Pareci Novo e Montenegro, conforme a deliberação da assembleia pública municipal, resolvemos retornar a essa localidade.

Se a noite da assembleia popular que relatamos era de muita chuva, a tarde escolhida para a cerimônia de entrega, ao contrário, era bastante ensolarada.

Saindo de Montenegro em direção a Pareci Novo, no que entramos pela RS que deveria ser asfaltada, ao menos no início do trajeto, não se

notou nenhum indício de obras. Um pouco mais à frente, avistamos máquinas, caminhões e vários operários trabalhando na pista, empurrando terra de um lado para outro ou demarcando. Um caminhão percorria o trajeto mais próximo da cidade de Pareci Novo, despejando água para conter a poeira.

Ao chegarmos na famosa “curva da figueira”, em Pareci Novo, um clima bastante animado já estava se formando. Havia um palanque montado, bastante enfeitado com balões, tendo à frente o símbolo da cidade das flores e dos cítricos, que também é símbolo da festa tradicional da cidade, “Citrusflor”; na retaguarda dos convidados especiais, as bandeiras, municipal estadual e federal. Aos poucos, foram chegando professores com alunos das escolas da região, políticos, secretários municipais, agricultores e demais pessoas da comunidade, juntamente com a imprensa da região – jornal e televisão – que se encarregaram de registrar o evento e seus detalhes.

A bandinha local recebeu – ao som de música típica da região que é de colonização alemã – as autoridades que iam chegando para participar do evento. O clima é realmente muito animado, uma festa.

No palanque, a cena da consumação de um fato tão esperado é assistida por todos com bastante atenção. A assinatura que previa o início das obras, pelo vice-governador Miguel Rossetto é festejada com muitos fogos de artifício.

Olhando à nossa volta, o que se nota é um clima de alegria geral estampado nos rostos daquela população formada por crianças, adolescentes, jovens, idosos, homens, mulheres, agricultores e demais trabalhadores que observam atentamente, naquele gesto, uma forma de entregar à população aquilo que ela própria havia reivindicado naquela assembleia ocorrida em uma noite chuvosa do ano 2000.

A primeira pessoa a falar foi a única mulher presente naquele palanque composto por seis integrantes. Foi também a única imagem que um cinegrafista de uma TV local não captou. Felizmente, isso não se perdeu totalmente. Alguns trechos de sua fala relatamos a seguir.

Talvez aqueles que conhecem muito bem a região possam buscar na sua memória, se em algum momento 3 obras simultâneas já aconteceram na mesma região. Estamos iniciando a pavimentação de Harmonia a São Sebastião do Cai, Brochier a Maratá e agora estamos aqui para dar a ordem de pavimentação de Pareci Novo a Montenegro. Há um planejamento participativo com milhares de gaúchos. Nem tudo é atendido, mas, agora, há um aprendizado da população deste estado que aprendeu a priorizar através do debate aquilo que lhe é importante. Assim fez esta região e assim fize-

ram as outras 21 regiões do estado. (...) vocês são os donos do dinheiro público, e ninguém melhor do que o dono para saber onde é que o dinheiro deve ser aplicado (Íria Charão, Coordenadora Estadual de Relações Comunitárias).

Na sequência, falaram o secretário estadual dos transportes, Beto Albuquerque, o prefeito de Montenegro, Ivan Zímer, (PPB), o prefeito de Paraci Novo, Jorge Renato Röherle. Segundo este, “governar, disse um presidente da república há quase 50 anos, é abrir estradas – O governante que não vê na estrada ou na rodovia o meio mais rápido de se desenvolver está fora da realidade”. E, por fim, o vice-governador do estado Miguel Rossetto, destacou que “cada passo que estamos dando neste estado é um passo compartilhado por milhares de gaúchos”.

Encerrada a cerimônia, segue o festejo, com muito chope e salsichão. Nesse clima, foi possível observarmos um pouco a movimentação das pessoas. Os comentários à nossa volta eram em parte de satisfação, em parte de expectativa.

Colhemos também alguns depoimentos interessantes entre as pessoas presentes. Um cidadão nos fez o relato de como ele, mesmo partidário de um partido contrário ao governo (PMDB), se juntou com outros moradores e bateu de porta em porta, no sentido de convencer as pessoas a irem na assembleia. Segundo ele, no Brasil, esta é a primeira vez na História que o povo realmente tem acesso ao poder.

Uma outra conversa foi com integrantes de uma “cooperativa de micro agricultores ecológicos”. Além de nos relatarem a sua mobilização em função da assembleia de 2000, mostraram-se também satisfeitos por terem conseguido, já a partir do OP do ano anterior, o auxílio à agroindústria que lhes serviu como suporte para desenvolverem seus trabalhos na agricultura ecológica.

Em conversa com um agricultor não pertencente à cooperativa, ouvimos o seguinte relato: “Não sei como pode, nasci e me criei na roça, e não consigo progredir. Agora vem esse guri, com tão pouca terra e faz tanta coisa! Vêm caminhões de várias partes do Brasil e carregam quantidades de sucos e geleias produzidas nessa agroindústria, só porque é ecológico”.

Aos poucos a noite vai caindo e a festa continua...

O que eu vi e ouvi

Sérgio Herbert¹

A observação é um elemento importante na pesquisa. Observa-se sempre conforme o lugar em que nos situamos. Após uma Assembleia Municipal do Orçamento Participativo, cheguei em casa e comecei a escrever o que observei. O texto que segue foi o que escrevi. Faço questão, inclusive, de deixar o título que na ocasião considerei conveniente para meu entendimento. A finalidade desta observação é trazer à imaginação do leitor o que é uma assembleia do Orçamento Participativo. Deixo as várias facetas que poderiam ser motivo de longas reflexões.

Uma assembleia pública municipal do OP

A assembleia aconteceu num ginásio de esportes, construção anexa de uma escola estadual de ensino fundamental e médio, na sede do município.

A noite estava fria, em torno de 5 a 7 graus centígrados, mas a sensação térmica, devido ao vento suave que soprava, indicava zero graus. O início da assembleia estava marcado para as 19 horas, mas quando cheguei, antes desse horário, as pessoas já diziam que iria começar às 20 horas ou mais tarde.

Às 19 horas, colocaram 30 credenciadores a postos, e o assessor do coordenador regional ensinou-os a fazerem o credenciamento dos participantes. O credenciamento consiste em preencher um formulário específico: escrever o nome do participante, o endereço e a entidade a que pertence. O terceiro item pode ficar em branco. Os credenciadores, em sua maioria, eram jovens: professoras e estudantes.

No momento do credenciamento, eram entregues as cédulas de votação, que são três: a temática regional, obras e serviços (dentro do municí-

¹ Sérgio Herbert, doutor em Educação na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

pio) e a cédula para votar em delegado do OP. Também foram entregues materiais explicativos sobre as temáticas regionais, obras e serviços e um livrinho contendo as prioridades votadas no ano anterior e que seriam executadas no decorrer deste ano em todo Estado.

Os primeiros a chegarem em maior número foram professores e alunos de uma outra escola estadual. As professoras se postaram no vão de acesso e colocavam um crachá em cada aluno, pai ou professor que vinha chegando. O crachá identificava a escola. As professoras proferiam em forma de “slogan” em alto e bom som o nome da escola. O movimento delas era feito de modo alegre e convincente. Dirigi-me a algumas professoras e perguntei quem era a diretora da escola. Falei que gostaria de entrevistá-la. Quando a encontrei, estava colocando crachás de identificação em alunos. Ela me respondeu que não tinha tempo de dar entrevista. Alegou que o momento era muito precioso e raro. Necessitava reunir seu povo para conseguir fazer passar a prioridade de sua escola: ampliação e reforma. O espaço físico não comportava mais o sensível aumento de alunos dos últimos anos e o único meio de ela conseguir recursos para essa ampliação era por meio do OP.

Perguntei se o presidente do CPM (Círculo de Pais e Mestres) estava presente. Imediatamente uma professora localizou-o e apresentou-o a mim. Após pedir minha identificação, prontamente se dispôs a gravar entrevista. O estado emocional por ele transmitido era o de que se tratava de um momento de grande importância na vida da entidade escolar e do próprio presidente do CPM por poder estar à frente dos pais daquela escola. O momento era solene.

Dentro do ginásio, uma construção inacabada, onde faltava fechar algumas paredes, estavam colocadas em ordem 650 cadeiras. Pais, alunos e professores em pouco tempo ocuparam todas elas. Duas escolas tinham maior presença. Mas um outro grupo de professoras, 7 no total, estava separado dos dois grupos maiores. Dirigi-me a elas e perguntei de que escola eram: “Somos de uma escola menor que fica na zona rural e não temos chance de conseguir algo para nós, somos minoria. Nossos alunos não têm 16 anos e não podem votar. Poucos pais vieram, mas vamos pedir umas reformas também”. E criticaram: “Aqui, se a gente quer, se credencia umas cinco vezes, o pessoal não pede documentação e não há nenhum controle. Dá para pegar umas 5 cédulas de votação”. Falei que eu estava fazendo uma pesquisa sobre o OP e perguntei se alguém responderia a entrevista gravada. Nenhuma se dispôs. Era a primeira vez que estavam participando

e não sabiam como era e como funcionava. Elas ficaram lá sentadas em forma de meia-lua comentando sobre o que estavam vendo acontecer.

A multidão vinha chegando. Pessoas de todas as idades: jovens, adultos, vovôs e vovós de mãos dadas. Empresários bem vestidos, alunos uniformizados, mendigos com seus trajes típicos em pequena quantidade. O evento tinha um ar de curiosidade. Como é e o que vai acontecer?

Quatro rapazes caminhavam no meio da multidão, vestindo uma camiseta por cima dos outros trajes com os seguintes dizeres: “OP 2000, vote saúde em 1º lugar”; distribuíam panfletos e pediam apoio na hora de votar.

Durante a assembleia, as 650 pessoas sentadas e mais aquelas que estavam de pé próximas ao aparelho de som acompanhavam todas as explicações com o máximo de empenho em compreender. A grande maioria dos alunos encontrava-se neste grupo, acompanhados dos professores e pais. No espaço, ao fundo, onde não havia cadeiras, grupos de homens e mulheres conversavam sobre assuntos de política. Eram uns 10 grupos de homens, variando de 3 a 4 componentes cada; em sua maioria bem vestidos, aparentando serem empresários e políticos do município. Havia 5 grupos de mulheres, também conversando, enquanto aconteciam as informações sobre a situação do Estado, a prestação de contas e o processo de como ocorreriam as votações naquela assembleia municipal. Além desses grupos, muitas outras pessoas se encontravam naquele espaço e procuravam entender o que estava sendo explicado. A aparelhagem de som não era de grande alcance, mas quem prestasse atenção podia entender perfeitamente.

“Lá pelas tantas”, vejo entrar porta adentro um senhor bem encorpado com uma estatura respeitável, vestindo um traje típico de gaúcho, inclusive chapéu e botas. Dirigi-me a ele e perguntei se estava chegando agora. Respondeu: “Sim, tive que carnear um porco e o serviço atrasou. Com este frio a banha demorou em ficar pronta. Mas será que eu posso votar ainda? Com quem que devo falar, pois eu quero votar”. Já havia terminado o credenciamento, pois já eram 21 horas e 30 minutos, mas, para não desapontar o cidadão, eu disse que isso não era comigo; ele poderia se informar com aquelas moças que estavam sentadas em cima das mesas, no canto do ginásio. Ele agradeceu e prontamente, acompanhado pelo seu poncho, dirigiu-se àquelas moças. Em pouco tempo retornou com o semblante entristecido, fazendo sinal negativo para mim. Dei a entender que eu também lamentava muito, mas que nada podia mais ser feito. O gaúcho ficou ali parado, por um momento, naquele fundão do ginásio, sendo espremido pela

multidão que transitava pelo local. Procurou ir mais próximo do palco e encontrou certa dificuldade pelo constante choque com as pessoas. Percebeu que seria incômodo para os demais, pois a sua presença perto do palco vestido com aquele traje espaçoso tiraria a visão de muitas pessoas. Permaneceu ali, parado no fundo do ginásio, acompanhando o que se passava.

Quando o microfone foi colocado à disposição para reivindicações temáticas, uma mulher de uns 30 anos pegou-o e se virou de costas para o povo e falou em tom firme: “O governo pare de cobrar impostos e baixe o preço da gasolina, porque nós usamos os carros para ir ao trabalho!”. A multidão aplaudiu e depois ficou em silêncio para acompanhar a argumentação da senhora. Após mais algumas manifestações que reivindicavam melhorias regionais e estaduais, o coordenador regional do OP falou: “É para ser dito estas coisas que o microfone é posto à disposição. Hoje o governo sai da capital e se mistura com o povo para ouvir o que ele tem a dizer. Agradeço a manifestação da senhora e dos senhores. Viemos aqui para exatamente ouvir o que vocês têm a dizer, porque nós todos queremos construir um Estado melhor a partir da livre expressão e da democracia”.

No momento da reivindicação das prioridades regionais e locais, as manifestações, por meio de aplausos e assovios, eram uma constante. Aquelas pessoas, em grupos, que conversavam ao fundo erguiam a cabeça para ver o que se passava e uma perguntava à outra qual era o motivo dos aplausos.

As maiores manifestações aconteceram quando os professores e direções das duas escolas pediram para o povo votar em suas prioridades. Percebia-se uma disputa interna entre as duas escolas principais da cidade. Alunos, pais e professores se manifestavam anunciando o nome da escola que estava escrito sobre cartazes que erguiam e abaixavam, chamando a atenção do público.

A plateia se dividia entre os sentados mais à frente e os de pé no fundo do ginásio. Ao fundo do ginásio, constantemente vinham pessoas procurando conquistar votos para alguma prioridade. Um senhor baixo aproximou-se de um grupo de três, dois empresários e um político, e pediu o voto deles mostrando sua cédula preenchida. Conversou brevemente com os três e eles prontamente pegaram a caneta e preencheram suas cédulas da mesma forma.

Umás 50 pessoas estavam fora do ginásio. Alguns alunos, uns 10, outros, senhores e senhoras. Havia lá uma certa claridade, e a maioria dessas pessoas, durante a explicação do processo de votação, folheavam os livrinhos e olhavam as folhas que receberam no ato do credenciamento.

Mesmo fora do ginásio, podiam-se escutar as manifestações feitas pelo microfone. Por que essas pessoas estavam ali? Segundo comentários de alguns, o espaço ali fora era aconchegante e se poderiam acompanhar as explicações e debates. Outros, então, manifestaram que não estavam acreditando nesse processo e tinham vindo como meros espectadores.

Havia um constante entra e sai. Várias pessoas, após a votação da temática regional, foram para casa. Conteí umas 40.

As cédulas de votação, após preenchidas pelos participantes, são recolhidas por pessoas que passam no meio do povo com caixas de papelão. É um hábito o recolhimento das cédulas desta forma nas assembleias municipais do Orçamento Participativo. Não há cuidado para que cada participante deposite apenas uma cédula. Alguns, que eu vi, depositaram duas ou três.

O prefeito do município havia enviado ao coordenador regional do OP um atestado médico, justificando sua ausência. O presidente da Câmara dos Vereadores representou a administração municipal. Constantemente anunciavam ao microfone que a inscrição para delegado do OP estava aberta. Para inscrever-se, o candidato deveria se apresentar nas mesas onde havia acontecido o credenciamento. Após várias solicitações, houve candidatos suficientes para serem delegados titulares. Quando se fecharam as inscrições para delegado, foi anunciado que não seria necessária a eleição, pois o número de candidatos era igual ao número de vagas a delegado do OP e que todos já estavam eleitos.

A contagem dos votos, devido ao grande número de votantes, tornou-se um processo demorado. A multidão dirigiu-se às suas casas. Permaneceram no local dois grupos de professores; um de cada escola, para ver o resultado final. Apresentavam certo ar de ansiedade, mas entre um chamarão e outro conversavam sobre a impressionante presença da população representada por todos os segmentos da sociedade.

No final da assembleia, nos fundos do ginásio, encontravam-se pelo chão os panfletos que o pessoal da saúde havia distribuído e algumas cédulas de votação para obras e serviços (quatro eu vi) amassadas e pisoteadas pela multidão.

Falando com um senhor, ele me informou que, se houvesse estacionamento maior e melhor no local, certamente o número de participantes teria sido maior. “Mais de 40 carros chegaram e, como não havia estacionamento próximo, foram para casa novamente. Teriam que estacionar a uma distância de mais de 500 metros e a noite está fria. Não é muito bom caminhar fora”.

Potencial e limites do OP/RS: a experiência da região das Missões

Gilberto Corazza¹

A partir da iniciativa do Grupo de Pesquisa: Mediações Pedagógicas e Processos Sociais, do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE-DUC – UNISINOS, em duas oportunidades participamos na condição de debatedores sobre o tema do OP/RS, com ênfase na experiência da Região das Missões. No “Seminário de Pesquisa Mediações Pedagógicas e Participação: OP/RS – 1999/2002”, realizado em 10 e 11 de abril de 2003, na UNISINOS de São Leopoldo, e no “Seminário de Pesquisa”, realizado em 12 e 13 setembro de 2003, respectivamente em Salvador das Missões e Santo Ângelo, na Região das Missões.

Nosso papel, no contexto dos referidos seminários, foi estabelecer uma abordagem crítica e autocrítica do processo e secundariamente considerações de ordem teórico-metodológicas sobre o significado e concepção do OP/RS. Porém é imperativo afirmar que a matriz teórica inspiradora do OP/RS, foi a experiência bastante consolidada do OP implantado na Administração Popular de Porto Alegre, a partir de 1989, que continua em permanente aperfeiçoamento, na atualidade na quarta gestão liderada pelo PT e a Frente Popular. A visão central do OP/RS é a convicção da necessidade imperativa do protagonismo da participação popular na definição dos rumos da gestão pública, em termos de definições estratégicas e das prioridades mais imediatas de investimentos públicos em obras e serviços públicos de interesse das comunidades municipais e regionais. Na verdade, o OP/RS, sempre teve como norte estratégico, um objetivo que fosse além dos mecanismos de hierarquização das prioridades, e planejamento orçamentário, em base nas carências mais fortes das comunidades, obedecendo

¹ Gilberto Corazza, Professor da Rede Estadual, Mestre em História Latino-Americana, Coordenador Regional do Gabinete de Relações Comunitárias para o OP/RS – Região das Missões – 1999/2002.

os limites de recursos disponíveis, exigindo-se uma racionalização e moralização da aplicação dos recursos públicos e combatendo os desperdícios e corrupção. O norte do OP/RS sempre foi o resgate pleno da cidadania e o despertar efetivamente para um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade, tendo como horizonte mais amplo a construção de uma democracia substantiva e um poder de caráter popular.

Cabe também salientar que o contexto e o cenário de implantação do OP/RS, foi intensamente marcado por uma correlação de forças de disputa de projetos, tendo, de um lado, o projeto democrático-popular e, de outra parte, uma coalizão de forças conservadoras comprometidas com a continuidade de um projeto neoliberal e de defesa dos privilégios. Nesse sentido, as condições e possibilidades de aplicação mais plena do projeto de controle e participação popular sempre foram bloqueadas e prejudicadas. Mas apesar das adversidades pelo dados obtidos, conforme a revista do governo do Rio Grande do Sul – *Uma Obra com Milhares de Autores*² – viabilizou-se a implantação em todos os municípios e participação de mais de 1,2 milhão de gaúchos e gaúchas, por meio de 2.824 assembleias públicas realizadas, nos quatro anos, em todos os 497 municípios e nas 23 regiões do Rio Grande do Sul.

A experiência nas Missões

A experiência do OP/RS nas Missões, de modo geral, guardadas suas particularidades, enfrentou os desafios do contexto estadual. Em janeiro de 1999, inicia a batalha de mobilizar a comunidade regional e o conjunto dos municípios para a apresentação da proposta e o convencimento dos diversos atores sociais, especialmente o campo democrático-popular em prol do projeto de participação. Mesmo sem estruturas de apoio governamental, iniciam-se as plenárias e reuniões preparatórias para apresentar a concepção geral e a metodologia a ser adotada. Como medida básica, são organizadas Comissões Municipais de mobilização do conjunto das comunidades locais, setores governamentais e da sociedade, sempre priorizando uma articulação com os segmentos do campo democrático, envolvendo os partidos das bases de sustentação do governo estadual, entidades sindicais, movimentos sociais e populares e pastorais sociais.

² GOVERNO DO RIO GRANDE DO SUL. *Uma Obra com Milhares de Autores – 1999/2000/2001/2002 – Estado da Participação Popular*, Porto Alegre, p. 42-43, dez. 2002.

Conforme afirmou-se anteriormente, o cenário estadual de cerco e boicote contra os projetos do governo estadual se fez repercutir nos municípios, com ampla maioria dos prefeitos e vereadores alinhados ao campo conservador e reprodutores em âmbito local da estratégia consistente e articulada do bloco de direita em nível estadual. Por isso, a implementação do processo enfrentou toda sorte de dificuldades, sendo possível sua viabilização graças à disposição militante das equipes coordenadoras do projeto, o Gabinete de Relações Comunitárias, o GRC, com apenas um Coordenador Regional em cada uma das regiões do Estado, praticamente sem estruturas de apoio. Somente, a partir do segundo ano, conquistou-se um auxiliar e um estagiário para contribuir no suporte das exigentes e desafiantes tarefas de viabilizar a participação em todos os municípios. Essa tarefa foi possível, já em 1999, primeiro ano do governo democrático-popular. A estratégia de boicote contra o OP/RS foi progressivamente vencida, e muitos prefeitos que atuaram abertamente contra no primeiro ano, no segundo ano acabaram envolvendo-se ativamente, vindo disputar os rumos do processo e recursos orçamentários em função de interesses municipais. O ceticismo e descrença dissimulado junto à população pelos adversários, com afirmações como “isto é coisa do PT”, ou “é só enrolação”, ou “estão manipulando as pessoas”, etc., aos poucos é superado, com o início efetivo das obras e programas que haviam sido priorizados e constavam nos Planos de Investimentos e Serviços, os populares “PIs”.

Na prática, as Assembleias Públicas do OP/RS passam a constituírem-se em eventos, com grande repercussão no contexto da vida social, cultural, política e religiosa dos municípios, pois em geral todos os segmentos acabavam se envolvendo e levando suas demandas para serem apresentadas publicamente ao debate em vista de constarem no Plano de Investimentos e Serviços do OP/RS. O aspecto com viés corporativo e imediatista nos primeiros anos, aos poucos, passa a ter um salto de qualidade com o processo do diálogo, de negociações e de solidariedade com os segmentos e setores que apresentavam carências e necessidades maiores, ou seja, com base nos debates democráticos as Assembleias do OP/RS, transformam-se em autênticas instâncias de protagonismos democráticos e exercício de cidadania, especialmente das camadas populares. Com certeza, os exemplos e depoimentos enunciados de centenas e milhares de cidadãos, que pela primeira vez em suas vidas eram reconhecidos como cidadãos participantes de um projeto social/econômico transformador, talvez constituam-se

nas grandes conquistas, que não aparecem nas estatísticas e dados a registrar os quatros anos de história do OP/RS.

Na acepção de J. Luiz Marques,³ a grande contribuição do processo do OP/RS é a qualificação da democracia representativa envolta em grande crise de legitimidade e representatividade, pois não resolveu minimamente as demandas populares e sociais em favor das maiorias nem atingiu o princípio republicano de garantir condições de “cada cidadão um voto”, uma vez que persistem as graves distorções de representatividade na composição do Congresso Nacional. A intervenção direta e universal dos cidadãos traz novos conteúdos éticos, sociais e econômicos para a democracia, superando o seu caráter meramente legal e formalista. A proposição de uma síntese entre a democracia representativa e a democracia direta e participativa torna-se na alternativa para resolver os dilemas da democracia, ao invés de recorrer às tentações autoritárias e centralizadas tão ao gosto das democracias civis da América Latina, transformadas em ditadores ao serviço dos propósitos do Consenso de Washington (1989) e do capital financeiro nacional e internacional.

Mas quais foram alguns dos principais limites enfrentados na experiência do OP/RS, no contexto da região das Missões? É difícil restringir os problemas especificamente de ordem regional, pois a maioria deles, de alguma forma, vinculam-se aos condicionantes de ordem estadual, como já frisamos. É importante salientar que as Missões constituem-se como uma das poucas regiões no contexto estadual, que obteve crescimento quantitativo progressivo do primeiro ano (1999) até o quarto ano (2002) do Governo Olívio Dutra. O incremento atingiu uma média de 1.500 pessoas, que se acrescentavam em média, a cada ano. Os resultados eleitorais, na disputa de 2002, que culminou na derrota da Candidatura da Frente Popular, concedeu a vitória mais expressiva no contexto estadual, tanto para Lula como para Tarso Genro. Este é mais um fator importante, que demonstra as realizações e conquistas do OP/RS, no sentido de melhorar as condições de vida das comunidades regionais. Ficou em nossa região aquele gosto do “querer mais”, ou seja, aquela convicção e certeza que “em breve voltaremos” para retomar o processo interrompido momentaneamente.

³ MARQUES, J. Luiz. Da Democracia Governada à Democracia Governante, Em Defesa da Participação Popular. In: *Orçamento Participativo – Democracia Participativa*. Porto Alegre, Maio/1999.

Em síntese, relacionamos os seguintes problemas-limites no processo regional:

1) Muitos municípios com precárias condições de mobilização preparatórias às atividades formais do OP/RS, refletindo-se na baixa adesão de vários segmentos, especialmente empresarial, durante todo o período;

2) Os fortes limites orçamentários e financeiros, limitando-se enormemente a realização e agilidade na execução do Plano de Investimentos e Serviços. Priorizou-se o debate das despesas públicas, mas não avançou-se no debate de incremento das receitas. Em duas oportunidades, o governo foi derrotado no projeto de uma Nova Matriz Tributária (NMT), que visava a uma maior justiça tributária no Estado, mediante a elevação de alíquotas dos setores mais lucrativos e rentáveis, e a diminuição das alíquotas dos setores vinculados às micro e pequenas empresas. Da mesma forma, não avançou-se nas negociações com a União em relação à Dívida Mobiliária do Estado com a União.;

3) Investiu-se muito pouco no grande contingente dos delegados e conselheiros do OP/RS, pois uma melhor qualificação técnica e política com certeza teria possibilitado maiores avanços;

4) O precário e lento ritmo de execução dos Planos de Investimentos e Serviços – “Pis”, em função de limitações econômico-financeiras, mas também pela burocracia e a falta de integração e unificação do conjunto das secretarias e agentes de governo, que em muitas oportunidades priorizaram ações corporativas e apelos personalistas, em detrimento do projeto conjunto;

5) Foram muito frágeis os mecanismos de fiscalização e empoderamento dos delegados e lideranças em geral sobre as obras e execuções orçamentárias em geral. Predominou o autoritarismo e tecnicismo dos engenheiros responsáveis pelas obras, que não envolveram os delegados e lideranças das comunidades no processo de vistoria e fiscalização das obras, apesar de estarem orientados nesse sentido;

6) A construção e consolidação de uma nova consciência política e crítica, o processo de autonomia e autogestão popular, na perspectiva de um novo poder popular, avançou muito precariamente .

Mas, apesar dos limites e problemas, com certeza a experiência do OP/RS marcou a história do Rio Grande do Sul e da Região das Missões. As boas sementes foram lançadas em solo fértil. Os frutos principais deverão ser colhidos no futuro.

Orçamento Participativo e Educação: notas bibliográficas

*Cênio Weyh*¹
*Sérgio Herbert*²

1. AVRITZER, Leonardo; ZANDER, Navarro (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

A ideia da democracia participativa e sua articulação com a democracia representativa está na base das inovações democráticas conhecidas como Orçamento Participativo, experienciadas no Brasil a partir da última década do século XX. O texto traz uma avaliação crítica de diversas experiências realizadas em diferentes realidades brasileiras, contemplando a capital e região metropolitana de Porto Alegre e interior de Santa Catarina – Chapecó, resgatando a dimensão rural do OP. A experiência de Recife é peculiar por ter sido implantado sem vínculo com agremiação partidária. Outras três experiências de pequenos municípios são analisadas: as de Icapuí-CE, Serranópolis do Iguaçu-PR e Medianeira-PR, possibilitando um estudo comparativo das variadas formas de implementação do OP no país. Trata-se de um rico debate que os autores/as estabelecem sobre o OP e entre si, realimentando-se com as dissonâncias. Estamos diante de um trabalho profundamente pedagógico e educativo. A obra esclarece sobre o que é o OP, os seus limites e viabilidades em diferentes realidades urbanas e rurais, sua vinculação com partidos políticos. Indica as variáveis que podem contribuir no sucesso do OP em determinada região, especialmente em comunidades que possuem base associativa. Talvez o OP seja a inovação institucional de maior destaque no país nesta passagem de século.

¹ Doutor em Educação na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

² Doutor em Educação na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

2. BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E. Alvarez; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 185-217.

Tendo por base movimentos populares urbanos (MPUs) de Porto Alegre e outras cidades brasileiras, o autor apresenta uma análise da relação entre cultura política e cidadania e considera os MPUs como conjunto de formas de ação e construção de identidades coletivas que visam acesso à cidade e à cidadania. O OP permite uma aprendizagem fundamental porque proporciona o espaço de ação necessário para a apropriação da política local, estabelecendo um espaço de cogestão entre o poder público e a população organizada, possibilitando o surgimento de um tipo de contrato social. Esta nova relação entre o poder público e o privado, pelo fato de o cidadão comum sentir-se autor de transformação, permite a emergência de um novo princípio ético-político. Os atores sociais, primeiramente preocupados em resolver seus problemas imediatos e locais, vão adquirindo um aprendizado que os conduz a uma visão mais ampla dos problemas sociais. A globalização é um aprendizado e aparece como novidade para as classes subalternas, uma vez que era privilégio das classes dominantes na história do Brasil.

3. BASTOS, João Batista (org.). *Gestão Democrática*. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A; SEPE, 2002 (Coleção O sentido da Escola).

A coleção “O sentido da Escola” ocupa-se em refletir o espaço/tempo do cotidiano escolar. Esta obra, composta por oito textos, trabalha questões importantes para professores/professoras enquanto cidadão/cidadã. Os(as) autores(as) consideram que para a sociedade, e para os trabalhadores em educação, a democracia da e na escola é o único caminho para a reconstrução da escola pública de qualidade. Tarso Genro, como testemunha pessoal do processo do Orçamento Participativo na Cidade de Porto Alegre, ao escrever em relação às lideranças, afirma que ocorrem três fenômenos: um primeiro grupo de lideranças esgota a sua participação comunitária no processo pelo fato de estar acostumado a trabalhar de maneira clientelista e não consegue superar essas limitações; um segundo grupo transforma-se durante o processo, adquirindo nova linguagem e fazendo intermediação entre os desejos da sua base e o Estado; e um terceiro grupo de

lideranças o autor classifica como “emergentes” – líderes comunitários que surgiram com o próprio Orçamento Participativo. O OP é apresentado como transformador e criador de lideranças comunitárias.

4. BECKER, Ademar José (org.). *A cidade reinventa a democracia: As contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa*. Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2000.

O livro foi elaborado a partir de textos apresentados no Seminário que reuniu representantes de mais de cem cidades de todo mundo que discutiram experiências de participação cidadã em diferentes lugares. Os autores são governantes, representantes de organismos internacionais, atores sociais e estudiosos que se expressam em forma de ensaios teóricos, ou por meio de depoimentos de vida ou de gestões sucedidas. Os textos foram agrupados em oito capítulos, cabendo a cada um refletir sobre um determinado tema. Inicia apresentando a Democracia Participativa e Democracia Representativa e segue abordando a globalização e as possibilidades da democracia local. No terceiro capítulo, traz elementos a partir da experiência do Orçamento Participativo nas cidades de Porto Alegre e Belém do Pará. Segue com experiências de Democracia Participativa no contexto latino-americano, no qual aparece o texto sobre a democratização da gestão pública na Cidade do México. O capítulo seguinte trata de experiências sobre gestão local e participação, relata experiências de participação democrática com Saint Denis, Barcelona e Hungria. No capítulo seis, apresenta a participação e o controle social definindo as políticas públicas, apresenta exemplos de participação que acontecem em Toronto, Estocolmo, no Chile e em Porto Alegre. O sétimo capítulo analisa a gestão e o controle compartilhado das finanças públicas ressalta que por meio do OP acontece uma transferência de recursos para as camadas mais desfavorecidas. O último capítulo apresenta a difusão das formas participativas de gestão.

5. DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. *Orçamento Participativo e Socialismo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

O texto resulta da fala do Sr. Olívio Dutra, na época governador do Rio Grande do Sul e do debate, no programa realizado no dia 23 de abril de 2001, com o tema “O Orçamento Participativo como um dos pressupostos políticos da construção do socialismo”, dentro do programa do segundo

ciclo do seminário Socialismo e Democracia, reproduzido na coleção Socialismo em Discussão, que o Instituto Cidadania, a Fundação Perseu Abramo e a Secretaria de Formação Política do Partido dos Trabalhadores realizaram no primeiro semestre de 2001. A professora Maria Victória Benevides, da USP, comentou a fala de Dutra, seguindo-se um longo debate com o plenário. As discussões privilegiaram as questões concretas que estavam sendo postas para o movimento das esquerdas no Brasil com urgência. Nos vários temas trabalhados, sempre, perguntou-se quais são suas interações com o socialismo. Por isso, os autores entendem que as questões de esquerda não devem ser apenas o breve ciclo de uma administração, mas ser uma possibilidade concreta, na vida cotidiana das cidades, das cidadãs e cidadãos, de uma mudança cujo nome histórico é o socialismo. Entre os muitos temas debatidos, a experiência do Orçamento Participativo, por representar uma inovação política, foi destaque na agenda. O exame travejou, sempre, a experiência das lutas com a reflexão que procurava projetá-las e entendê-las no quadro da transformação urgente e radical. Dessa forma, o Partido dos Trabalhadores busca juntar ação e reflexão, não apenas para preparar quadros, mas para assumir o mandato de transformação, conforme a canção “Sem medo de ser feliz”. O ex-governador entende que o inegável avanço do projeto da Frente Popular no Rio Grande do Sul tem no orçamento participativo um referencial importante. Aqui no Sul, há a gestão descentralizada de recursos, com a participação universal, direta e voluntária da cidadania. O pressuposto da democracia implica na participação popular direta e em uma nova forma de administração e planejamento, na qual os cidadãos se apropriam de dados e informações, influenciando nas decisões sobre a aplicação dos recursos públicos. O OP possibilita uma modificação substancial nas relações das pessoas com o Estado e o poder público. Para o autor, o OP é um instrumento de protagonismo do nosso povo para a formulação ampliada da socialização da política, é o surgimento de estruturas que levam à luta pela hegemonia democrática-popular. É um denso debate sobre um tema que representa para a esquerda na América Latina, um contraponto do neoliberalismo.

6. FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

O texto é fundamental para compreender os processos participativos experienciados no Brasil e em muitos outros países. O rigor teórico é equilibrado pela análise da experiência prática do OP na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. O autor avalia o OP como uma alternativa de invenção. É uma obra sociológica que trata de uma pedagogia: a pedagogia da participação. Isto interessa de maneira especial aos educadores, que buscam olhar a educação a partir da prática social. O texto revela a complexidade das relações sociais e políticas na tradição brasileira e, ao mesmo tempo, traz presente a possibilidade de superação desta tradição. Está aí a comprovação da possibilidade de conectarmos a academia com a militância política. O trabalho revela ainda que há uma possibilidade real de avançarmos na direção da democracia participativa e da cidadania ativa. Destacamos, na obra de Fedozzi, a profunda e ampla revisão de literatura, a coragem de trilhar os caminhos “perigosos” da metodologia da pesquisa-ação, que exigem uma atenção especial pelo envolvimento que proporciona. Trata-se de uma teoria praticada por uma visão comprometida com o futuro da cidade, da sociedade e do país. A obra situa-se na perspectiva da educação popular.

7. FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (orgs.). *Por uma nova esfera pública*. Petrópolis: Vozes, 2000.

É uma coletânea de textos elaborados por pensadores sociais, nacionais e estrangeiros, preocupados em reinventar a democracia. Em comum os autores têm como campo empírico a experiência do OP na cidade de Porto Alegre; experiência com ampla aceitação local, que vem adquirindo repercussões mundiais. Argumentam que regimes totalitários ou mesmo democráticos em sua concepção demonstram-se ineficazes na condução de um Estado e que a consciência do habitante da cidade, cidadão atuante junto ao poder executivo, dignifica o ser humano e tende a assegurar uma distribuição equitativa dos investimentos governamentais. Um novo paradigma social se desenha na existência desta cidade. Os autores abordam as transformações concretas que ocorrem na vida desta cidade: diminuição das favelas, aumento de praças, ruas asfaltadas, melhoria no

meio de transporte, escolas construídas e cuidadas... e uma conscientização política e cidadã que transparece no agir de seus habitantes no amor à cidade, pelo cuidado em mantê-la limpa e ordeira. Os organizadores do livro, pesquisadores e professores do programa de pós-graduação em educação da UFRGS, realçam a questão pedagógica que se faz presente nesta experiência.

8. GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001 (Coleção Polêmicas da nossa época).

A autora propõe um estudo sobre a forma “conselho” na sociedade brasileira, destacando-se os conselhos gestores das políticas públicas. Os conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tal, representam forças sociais organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos. Os conselhos gestores fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – da gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada, objetivando a formulação e o controle de políticas sociais. Representa um novo padrão de interação entre governo e sociedade. O estudo chama atenção para a necessidade de pesquisas e avaliações sobre o desempenho dos diferentes tipos de conselho e, em especial, dos gestores. Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos, sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos essenciais para a compreensão do processo da cidadania. Trata-se de um trabalho profundo que confronta marcos teóricos e práticas concretas.

9. GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. Capital social, ação coletiva e orçamento participativo. In: BAQUERO, Marcello (org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001.

O doutor em Ciência Política pela UFRGS, professor-pesquisador na UNISINOS e no UNILASSALE analisa uma experiência de formulação institucional para a participação política, o chamado “Orçamento Participativo (OP)” – na forma como este vem sendo desenvolvido pela Prefeitura

de Porto Municipal de Alegre nos últimos anos – e as suas relações com o processo de formulação de escolhas de mobilização coletiva e de formação de capital social, discutindo as consequências destes processos. O autor aborda diferentes teorias que tratam das dificuldades da agregação de interesses e da transformação de preferências individuais em coletivas, examinando autores como Kenneth Arrow, James Buchanan, Gordon Tullock e Mancur Olson. O contraponto é feito com as críticas de Albert Hirschman às teorias individualistas e com a recente tese de Robert Putnam sobre a importância do capital social na obtenção de resultados coletivos. Descreve o processo de organização do OP em Porto Alegre, destacando algumas de suas zonas de conflito. Gonzáles conclui que o sucesso do OP em Porto Alegre está relacionado a dois fatores principais: a existência de uma tradição organizativa anterior e a continuidade do OP ao longo do tempo ter permitido a mobilização de outras comunidades, devido a um efeito de demonstração. Essa participação gerou como subproduto o crescimento do capital social dessas comunidades. É uma rica reflexão pedagógica de um processo político inovador.

10. HARNECKER, Marta. VI - Governos Locais: indícios de um caminho alternativo. In: *Tornar possível o impossível: a esquerda no limiar do século XXI*. Tradução de José Colaço Barreiros. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

A pesquisadora chilena busca em sua obra (com 456 páginas) sistematizar os principais movimentos sociais revolucionários ocorridos na América Latina após a II Guerra Mundial. Analisa a crise das esquerdas e os efeitos da globalização sobre os setores populares. Debruçou-se sobre o instrumento político adequado aos novos desafios. É nesse contexto que se insere o capítulo VI, onde aponta o Orçamento Participativo como um caminho alternativo em gestões dos governos locais. O estudo realizado com oito experiências de gestão municipal no período de 1991-1994 serviu de base para a construção do texto: a intendência de Mondevidéo da Frente Ampla do Uruguai, cinco municípios governados pelo PT do Brasil e dois pela ex-Causa R. da Venezuela. Traz o princípio participativo como sendo a chave-mestra para a politização. No Brasil, o processo de participação das pessoas na elaboração do destino dos recursos do município, nos governos do PT, ficou conhecido como Orçamento Participativo. O OP tornou-se uma arma poderosa para efetuar a distribuição do rendimento na cidade,

num instrumento de planificação e controle sobre o Estado, como também mostrou-se eficaz na luta e de luta contra o clientelismo e o intercâmbio de favores. São valiosos ensinamentos que possibilitam um projeto alternativo de sociedade ao capitalismo, no qual o povo desempenhará um papel protagonista. É um aprendizado inovador.

11. HERBERT, Sérgio Pedro; WEYH, Cênio Back. *A relação pedagógica do Orçamento Participativo com a educação formal. IV Anped – Sul – Seminário de Pesquisa em educação da Região Sul*. Florianópolis, 2002.

A educação formal pode ser caracterizada como uma educação com finalidade de proporcionar ao educando uma sistematização dos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade ao longo de seu percurso. O Orçamento Participativo/RS faz as entidades escolares se mobilizarem para conquistar, pela sua participação, algum bem, alguma obra, alguma benfeitoria para a comunidade escolar. Essa mobilização traz para dentro das escolas um tema que constantemente é considerado pejorativo, um tabu, um tema delicado porque poucos sabem lidar com o mesmo: a formação política, a formação para a cidadania. Diante da dificuldade da escola formal em trabalhar com a dinâmica do contexto real, do entorno que compõe e constitui a própria escola, cabem algumas indagações: A democracia participativa poderia significar um comprometimento da escola com a vida da comunidade? Quais os saberes produzidos pelo movimento e envolvimento das pessoas que participam do Orçamento Participativo? Qual é a relação desses saberes produzidos no movimento do OP com aqueles desenvolvidos em escolas de educação básica? Os autores verificaram que o movimento desencadeado pela própria dinâmica do OP questiona o saber patrocinado pela educação formal e estabelece uma possibilidade de aproximação real entre a escola e a comunidade.

12. HERBERT, Sérgio Pedro. *A experiência pedagógica do orçamento participativo em comunidades da região do Vale do Caí*. Dissertação (Mestrado), Unisinos, São Leopoldo, 2002.

É uma pesquisa do Orçamento Participativo/RS que pode ser definido como um processo de elaboração do orçamento estadual para o ano subsequente por meio da participação popular. Consulta que inicia nos 497 municípios do Estado, passa pelas 22 regiões e é concluída pelos conselheiros

ros regionais, eleitos a cada ano pelo povo. A proposta é entregue ao executivo estadual, que a encaminha ao legislativo para aprovação. A pesquisa foi realizada na região do Vale do Caí, região constituída historicamente por imigrantes europeus (sobretudo alemães) que fundaram comunidades de fé a partir de 1830 e que hoje compreende 19 municípios; sendo 15 deles criados há menos de duas décadas. O texto apresenta as influências que o processo descentralizador e instigador de participação na coisa pública está causando na vida dessas comunidades interioranas. São comunidades de fé, são organizações de agricultores, ou entidades escolares – alunos, pais e professores – que vão às Assembleias Públicas Municipais do OP, e reivindicam obras e bens. A participação altera concepções de educação e política numa região caracterizada pela mistificação da autoridade.

13. HERBERT, Sérgio Pedro. A possibilidade da desmistificação da autoridade e inclusão social pelo orçamento participativo. *III Congresso Internacional de Educação – Educação na América Latina*, nestes tempos de império. São Leopoldo, Unisinos, 3-5 de setembro de 2003.

O texto faz uma breve reflexão sobre a realidade educacional que mistifica desde cedo a autoridade na região do Vale do Caí/RS. A educação transmitida de geração em geração produz uma mística em torno da autoridade política nesses pequenos municípios interioranos do RS. Essa mistificação produz exclusão, pois torna a pessoa sem forças para suplantá-la, questionar essa ordem existente. O Orçamento Participativo estadual surge como possibilidade de desmistificação da autoridade pelo modo transparente de governar, informando a população da situação do município, da região e do estado, proporcionando condições viáveis à população para uma participação política, questionadora e transformadora da realidade material, bem como da cultura demonstrada na ação e no relacionamento com autoridades. O excluído da voz adquire condições de participar da política, possibilitando-o de estabelecer uma identidade cultural segundo a cultura própria da população da região, que aprova temas e programas que mais condizem com a realidade histórica vivida no momento.

14. HERBERT, Sérgio Pedro. Relação e confronto de pedagogias: Orçamento Participativo e Comunidade. *5º Fórum de Estudos Leituras de Paulo Freire*. Santa Cruz do Sul/RS. UNISC (Universidade de Santa Cruz do Sul). 23-24 de maio de 2003.

O texto aborda relações e conflitos que acontecem durante o desenrolar do processo do Orçamento Participativo nas comunidades do Vale do Caí. Há um modo de governar, de administrar estabelecido pela tradição secular e herdeira de modelos históricos tradicionais centralizadores de poder que está se confrontando com este novo modo de governar instaurado pelo Partido dos Trabalhadores, que se apresenta com a intenção de conduzir a sociedade pela própria sociedade a uma transformação. Pode ser também um motivo de reencontrar-se com o que existe de melhor na tradição das comunidades. Apresenta inicialmente um breve histórico da região do Vale do Caí para contextualizar o leitor. Seguem algumas definições e colóquios sobre participação; e conclui confrontando a pedagogia das comunidades constituídas historicamente, mas ainda apresentando traços fortes de sua permanência, sobretudo nas entidades escolares, com a pedagogia participativa do Orçamento Participativo (OP) Estadual que aconteceu de 1999-2002 no Estado do Rio Grande do Sul.

15. LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese (Doutorado), Campinas, São Paulo, UNICAMP, 2002.

A autora busca analisar as limites e as possibilidades da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre na perspectiva da democracia deliberativa. Entre as variáveis do sucesso desta experiência, destaca a vontade política, a tradição associativa local e o desenho institucional. Em seu trabalho procura responder à seguinte questão: até que ponto o OP é capaz de romper com uma tradição política secular, estabelecendo uma nova institucionalidade política em âmbito municipal?

A professora Lígia destaca dois exemplos que mostram os impactos principais do OP sobre a dinâmica da cultura política local: “A reorientação no quadro das preferências político-partidárias do eleitorado local em prol do PT e a alteração no quadro de interesses e preferências de diversos sujeitos participantes do OP rumo a uma perspectiva mais crítica e solidária”. Em quatro capítulos densos distribuídos em um pouco mais de duzen-

tas páginas, o texto é perpassado por cinco palavras-chave: Democracia, Orçamento, Sociedade civil, Gestão e Desenvolvimento institucional. Apesar dos limites que apresenta, o OP inaugurou uma nova dinâmica institucional que resulta das articulações entre o Estado e a sociedade civil.

16. MARQUES, Mário Osório; BRUM, Argemiro J. (orgs.). *Uma comunidade em busca de seu caminho*. 2. ed., ver. e ampl. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

O texto traz na forma narrativa a rica experiência de vida comunitária desenvolvida na cidade de Ijuí, município do Noroeste do Rio Grande do Sul, no período de 1962 a 1972. A obra caracteriza-se pela descrição dos acontecimentos que, somados e integrados, formam a história dos pequenos grupos e do próprio Movimento Comunitário de Base. Encontra-se, neste registro, a manifestação de vida e consciência dos problemas e aspirações dos homens, mulheres, jovens e crianças, que se articulam em pequenos grupos em busca de soluções próprias a situações comuns. É o Movimento Comunitário de Base em sua autenticidade de pedagogia do diálogo e ação comunitária que transparece na leitura desta obra.

Os autores acompanharam este movimento desde o começo, como componentes da Equipe de Reflexão dele. Trata-se de uma síntese com o cuidado de apresentar os fatos como um acontecer comunitário, deixando que eles falem por si. O título anuncia com muita propriedade a caminhada de uma comunidade que busca auto-organizar-se a partir do princípio da participação.

A obra potencializa o resgate das raízes do movimento comunitário naquela região e seu vínculo com a participação dos sujeitos históricos na condução das políticas públicas. Trata-se de uma grande contribuição para todos aqueles e aquelas que estão interessadas e comprometidas com as causas democratizantes na sociedade brasileira. Os autores brindam o leitor com a possibilidade de releitura de um processo rico na dimensão participativa da sociedade civil na construção da vida social, política, econômica e cultural de uma comunidade.

17. MOUTERDE, Pierre. A democracia de cabeça para baixo. In: *Reinventando a Utopia: Práticas alternativas da esquerda latino-americana*. Tradução de Ethon Fonseca, Patrícia Chittoni Ramos Reuillard e Sandra Dias Loguércio. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2003.

O canadense Pierre Mouterde nos brinda com uma rica obra, resultado de frequentes viagens realizadas por vários países da América Latina quando pesquisou o tema: Movimentos Sociais, Democracia e Direitos Humanos. No capítulo VI, o autor analisa experiências administrativas de esquerda que contemplam a radicalização da democracia pela prática do Orçamento Participativo. Entre os limites e a eficácia dessa experiência exitosa que está em seu estágio mais avançado no município de Porto Alegre, o autor renova a expectativa sobre a possibilidade de construir uma sociedade mais solidária. Inscreve o OP como uma das práticas de gestão participativa que disputa a hegemonia de um projeto maior de sociedade. Dessa forma, tornou-se um laboratório, uma escola de democracia que vai além da democracia representativa, abrindo possibilidade para novas práticas mais diretas, mais autênticas, participativas: mais populares. O texto revela como foi sendo construída a participação popular num contexto e tradição política clientelista e autoritária. A pedagogia da participação estimula e fortalece uma nova relação entre os cidadãos e o estado.

18. MUÑOZ, César. *Pedagogia da vida cotidiana e participação cidadã*. São Paulo. Cortez, 2004 (Coleção Guia da Escola Cidadã – Instituto Paulo Freire, v. 9).

O Orçamento Participativo Criança é coordenado pela Secretaria Municipal de Educação da cidade de São Paulo e pela coordenadoria do Orçamento Participativo do município. O OP Criança aparece integrado à vida educacional e social conforme a realidade de cada local, incentivando a transformação da infância em protagonista na gestão da política pública, resgatando uma concepção de solidariedade e de cumplicidade intergeracional. Em relação direta com OP Criança, o autor reflete também sobre os Centros Educacionais Unificados (CÉUS) e deseja evidenciar a pedagogia e a metodologia de intervenção socioeducativa e de participação cidadã que ela provoca por meio dessas duas utopias em transformação. A Pedagogia da Vida Cotidiana é a chave central de reflexão e estabelece conexões entre os conceitos (constantemente abordados como ferramentas) que estão inter-relaciona-

dos. A vida cotidiana, considerada como outra pedagogia possível, é definida “como aquela em que o ser humano se objetiva, se conhece” (p. 41). O OP Criança consegue criar cidadania na infância e na adolescência, possibilitando o forjar de organizações por meio das situações que provocam.

19. Organização Não Governamental Solidarietà (coordenação). *Caminhando para um mundo novo: orçamento participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Trata-se de uma obra que traz a marca da identificação da participação popular como fio condutor da reflexão. É o testemunho dos habitantes de Porto Alegre em relação à experiência do Orçamento Participativo. O “outro lado”, a versão do povo que fala sobre o processo político-pedagógico da participação popular na definição das prioridades que o planejamento no ano seguinte deverá contemplar. Aponta o OP como experiência que revoluciona política e pedagogicamente a relação do estado com a sociedade civil, resgatando o protagonismo e a cidadania ativa dos cidadãos. O dinamismo do movimento popular sustentou o sucesso do OP na capital dos gaúchos. O movimento social e comunitário está na origem do OP. O cidadão é o próprio construtor. Esta experiência é apontada como fonte de formação e de emancipação. O texto todo é o registro da caminhada de uma proposta de gestão participativa e das expectativas e preocupações de lideranças comunitárias/populares em relação ao aperfeiçoamento e continuidade do processo do OP. Além de ser uma imensa contribuição para a construção de sociedades radicalmente democráticas, é um texto que resulta de uma prática democrática e plural.

20. PONT, Raul. *Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda*. Apresentação de Olívio Dutra. Seleção e organização de J. Luiz Marques. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

O autor brinda o leitor com uma obra que resultou de reflexões suscitadas pelo engajamento militante nas lutas coletivas travadas pelo campo democrático e popular contra o neoliberalismo em nosso país. Reflexões que tiveram sempre como ponto de partida e de chegada o objetivo de compreender a realidade social para melhor intervir sobre a mesma, na perspectiva de emancipação dos trabalhadores. O livro reúne artigos e palestras abordando temas como “Partido, Parlamento e Administração” (I), “De-

mocracia Participativa e Orçamento Participativo”(II) e “A Participação Popular e o Socialismo”. Apresenta também algumas entrevistas concedidas a publicações nacionais e internacionais que, por si, dão prova do interesse despertado no mundo inteiro pela experiências de auto-organização da sociedade e democratização do Estado, tendo como mediação o OP na cidade de Porto Alegre e também no Estado do Rio Grande do Sul (1999-2002). Num tempo em que, não raro, se rendem aos modelos e às modas importadas, e em que cresce o ceticismo em relação a capacidade de resistência e de contra-ofensiva do mundo do trabalho frente à “globalização”, no Sul do Brasil se afirmam valores como a solidariedade e o associativismo contra o egoísmo estimulados pelo sistema capitalista. O companheiro Raul (ex-prefeito de Porto Alegre) traz uma obra instigante, expondo sua ideias no calor do movimento militante. A coletânea é perpassada por um fio vermelho que mantém acesa a chama da utopia socialista, estimulando a vontade de mudanças.

21. RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, de Grazia. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis, RJ: Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

A publicação desta obra oferece aos leitores um estudo pioneiro sobre o universo das práticas de Orçamento Participativo realizadas em diversos municípios brasileiros no período de 1997 a 2000. É o resultado de muitas demandas do Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP e de discussões entre as entidades no âmbito de suas reuniões. Importava desvendar que tipo de município estava incorporando a experiência do OP e levantar questões sobre os formatos assumidos, visando uma aproximação ao debate da qualidade da prática desenvolvida. Com a discussão, as autoras buscaram contribuir para o avanço das experiências concretas e um estímulo à multiplicação de estudos de casos que, que por hora, estão concentrados nos municípios mais conhecidos e em reduzido leque de alternativas de questões de análises. O levantamento do nome dos municípios onde existiam experiências autodenominadas Orçamento Participativo foi realizado por meio da relação estabelecida por diversas ONGs e pelo Fórum Paulista e Nordeste de Participação Popular com prefeituras, pesquisadores e partidos políticos. A Fundação Ford financiou a pesquisa. Trata-se um dos mais importantes trabalhos feitos até o momento sobre o OP, especialmente por ser um registro de muitas mãos.

22. RIBEIRO, Neusa Maria Bongiovanni. *As contra-estratégias de comunicação do orçamento participativo do Rio Grande do Sul (1999-2000)*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, UNISINOS, São Leopoldo, 2000.

A pesquisa trata das ações comunicacionais empreendidas para a implantação do Orçamento Participativo no Estado do RS, consideradas contra-estratégias. As dificuldades interpostas por intervenção da justiça, de setores oposicionistas da sociedade, para que a divulgação do principal programa de governo, além das pressões exercidas de parcela da mídia, geraram alterações na política de comunicação, o que provocou uma reação das lideranças comunitárias e parte da população, interessadas na implementação da discussão pública do Orçamento Estadual. Essas ações de comunicação são analisadas sob o entendimento de teóricos que trabalham a comunicação como instância geradora de participação, tendo em vista o significativo aumento da presença da população, registrado nas assembleias públicas municipais e temáticas, em todo o Estado, no ano de 2000. Como método, o autor utilizou várias técnicas de pesquisa. O trabalho aponta para a necessidade da reflexão diária do fazer da comunicação, especialmente quando trata-se da disputa da hegemonia, no cotidiano dos cidadãos, abrindo-se um leque de possibilidades, com a participação popular, que deve estar inserida nas mais diferentes instâncias de governos, que se definem como democráticos.

23. RODRIGUES, Íria Charão. Participação popular na construção de uma nova cultura política. In: SOARES, Laura T. *Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul*. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002.

O texto é a reflexão que compõe a Quarta Parte da obra, escrita a muitas mãos, e expressa o pensamento daqueles/as que foram os/as responsáveis pela implementação do projeto político da Frente Popular, vitoriosa no pleito eleitoral de 1998, no Estado do RS. Íria Charão coordenou o Gabinete de Relações Comunitárias do Governo Estadual. Entende que os cidadãos devem ser o centro da ação do Estado e controladores das políticas públicas pela participação direta. Assim, será possível romper com a tradição política clientelista e elitista. Postula algumas premissas que poderão influenciar no perfil das ações do estado: a) A necessidade de que sejam

criados canais de participação em que a população possa expressar-se; b) Socialização da informação para que o cidadão possa formar opinião; c) Garantir a autonomia e liberdade de pensamento na construção das opiniões. Para a autora, o processo de participação cumpre um papel pedagógico na alteração da cultura de tutelamento das mentes. Evidencia as muitas formas de resistência das forças políticas tradicionais em relação à experiência do OP, implementado em nível estadual, de forma inédita e inovadora. Retrata a caminhada de construção de uma nova cultura participativa na gestão do Estado.

24. SANCHEZ, Felix. *Orçamento Participativo: teoria e prática*. São Paulo, Cortez, 2002 (Coleção Questões da Nossa Época, v. 97).

O autor do livro, doutorando em Sociologia pela PUC/SP e coordenador do Orçamento Participativo da prefeitura de São Paulo, apresenta a origem histórica e os motivos pelos quais o OP não deu certo em alguns municípios brasileiros: não encontrou sustentação em movimentos sociais. Quanto à origem, remete à experiência de Porto Alegre, onde aconteceu uma combinação entre o aprendizado a partir da experiência concreta da prática da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), com a articulação e organização do movimento comunitário da cidade representada pela plataforma democratizada da gestão defendida pelo PT. Apresenta o OP como combinação de democracia direta e representativa capaz de superar a sociedade enraizada no capitalismo e capaz de produzir novos sujeitos sociais, o que considera como uma das maiores inovações promovidas pela implantação da política do OP. Juntamente com Ademir Castellari, graduado em Sociologia e assessor do OP na prefeitura de São Paulo, relata a experiência do OP na cidade de São Paulo. Por meio de cifras e porcentagens, os autores caracterizam os participantes no OP municipal de SP no ano de 2001.

25. SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal em Porto Alegre*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002 (Coleção Academia).

O livro é um resultado da pesquisa realizada no curso de mestrado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O autor considera a pesquisa como um estudo de caso por apresentar a ori-

gem histórica, a caracterização de um bairro, os núcleos de ação coletiva que vão se constituindo com suas continuidades e mudanças que retratam o evoluir de uma formação cidadã dos atores sociais da Vila Jardim, na periferia de Porto Alegre/RS. Salienta que uma organização de movimentos (movimentos sociais urbanos – MSUs) são importantes para uma boa participação e compreensão do processo do Orçamento Participativo. Analisa o OP como nova experiência de participação que se coloca frente a um contexto em que predominam relações excludentes. Surge uma corresponsabilidade entre a população e Poder Público passando as conquistas a ser consideradas direitos e não favores. Com um estilo original de escrever, o autor coloca detalhes que enriquecem seu texto. Há um perpassar de vida apresentada em todo texto, mesmo quando faz a fundamentação teórica de sua pesquisa.

26. SILVEIRA, Luis Henrique Vieira. *Democracia e comunicação na experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre no período de 1989 a 2000*. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências da Comunicação, UNISINOS, São Leopoldo, 2001.

O autor aproxima a experiência de democracia em Atenas, nos séculos V e IV a.C., com o Orçamento Participativo, desenvolvido em Porto Alegre, no período de 1989 a 2000. O objetivo é compreender como a democracia, examinada numa experiência concreta, pode influenciar os processos de comunicação na sociedade, sob a perspectiva dos novos paradigmas. Para tanto, utiliza os conceitos de comunicação e informação de Rodrigues (1994), a Retórica de Aristóteles e a teoria da complexidade de Edgar Morin (1996). Conclui que há semelhanças entre as duas experiências analisadas. A partir desses elementos, verificou as implicações nos processos de comunicação, pois ao democratizar a sociedade também se democratiza a informação, que permite o acesso ao poder. O OP revelou que a experiência de gerir o Estado, participar, ir às reuniões, falar, ouvir e se comunicar podem constituir uma mudança de paradigma. Apresenta a questão democrática como um pressuposto para que haja uma comunicação na sociedade, enquanto um processo de troca, de diálogo, de relação entre as pessoas. No texto, destaca-se o processo pedagógico presente no orçamento participativo. É um espaço de aprendizagem da cidadania, característica de uma sociedade democratizante.

27. SOBOTTKA, Emil Albert (org.). Organizações e Movimentos Sociais. *Civitas: Revista de Ciências Sociais* / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, EDIPUCRS, ano 2, n. 1, jun. 2002.

Este número da revista dedicado a organizações e movimentos sociais apresenta no início quatro textos que se referem diretamente a movimentos sociais. Leonie Wagner, tomando como referência a Alemanha, sugere que os movimentos sociais sob certos aspectos envelheceram, perdendo dinâmica e criatividade. Regina Marteleto e orientandas propõem uma nova conceitualização de informação e conhecimento nos movimentos sociais e nas ONGs em cenários de disputa simbólica. As organizações não governamentais (ONGs), surgem no cenário brasileiro a partir da Eco-92 e começam a figurar no imaginário cotidiano e em discussões da esfera pública e passam a ocupar um espaço que antes era dos movimentos sociais. Márcia Ribeiro Dias traça um quadro eleitoral e da distribuição de poder político em Porto Alegre, apresentando a vitalidade da dinâmica política em curso sustentada pelo Orçamento Participativo como principal órgão decisorio da aplicação das verbas públicas do município, o que gera atritos com outras instâncias de poder como, por exemplo, os vereadores. Alfredo A. Gugliano compara as alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública surgidas em Porto Alegre e Montevidéu, realçando as diferenças na estrutura dos dois processos.

28. SOUZA, Bernardo de. *Todo poder emana do povo*. Pelotas: Educat, 2002.

O livro é um relato do programa “Todo poder emana do povo” de quando Bernardo de Souza foi Prefeito de Pelotas, RS, e chamou a sociedade a participar, deliberadamente, das grandes decisões do governo, inclusive da elaboração do orçamento municipal em prática que foi pioneira, pelo menos, no RS e no Brasil. Com o texto, pretende-se a afirmação da soberania popular e sua incontornável decorrência, a sabedoria popular, como também ser um registro histórico indispensável ante as tentativas de desqualificar ou, até mesmo, negar o pioneirismo da prática pelotense. Está aí a afirmação pertinente sobre os significados de um governo participativo e popular. A obra lembra que uma proposta participativa não desonera o governo de suas responsabilidades, principalmente quanto à eficiência, competência e probidade. Entendemos que se trata de um trabalho que contri-

bui para o resgate histórico de uma ferramenta política que está revolucionando política e pedagogicamente a gestão pública, pela participação popular, conhecida mundialmente: o Orçamento Participativo. Um registro feito por muitas mãos enriquece o pensamento e a própria obra, além de ser uma expressão mais fiel do significado da realidade concreta vivenciada pelo povo de Pelotas.

29. SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.

O artigo é uma síntese de um trabalho que integra a pesquisa “Governança Urbana, Pobreza e Parceria”, coordenada pelo International Development Department da School of Public Policy da Universidade de Birmingham (GB). Para a autora, na maioria das democracias recentes, governos e segmentos da sociedade vêm buscando mecanismos para fortalecer as instituições democráticas. Com esse objetivo, várias experiências têm sido desenvolvidas para aumentar a participação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas, em especial as de abrangência local. Uma dessas experiências é a do Orçamento Participativo. Este artigo analisa a literatura sobre o tema, particularmente a relativa às experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Souza entende que a visão instrumental e cautelosa da participação não é a que orienta o OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Para o Partido dos Trabalhadores, a participação significa dar poder aos pobres para que eles: a) tomem consciência das iniquidades e injustiças (crescimento da consciência política); e b) reformem os sistema político e social pela via da ação coletiva. A autora analisa criticamente os diferentes posicionamentos sobre as práticas participativas. Sintetiza e debate as principais possibilidades e limites do orçamento participativo, relacionando experiências do OP com a construção de instituições democráticas e da cidadania, na perspectiva do autogoverno local. Ressalta que não existe um modelo de OP, mas sim várias experiências que adquiriram contornos diversificados. A força do OP em Porto Alegre e em Belo Horizonte parece estar na sua capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal.

30. STRECK, Danilo Romeu. Educar a solidariedade – desafios pedagógicos para reinventar a comunidade. *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 6, n. 10, p. 13-35, 2002.

O texto objetiva compreender dimensões da solidariedade e suas implicações pedagógicas, a partir de observações sobre as mudanças do papel da comunidade em relação à escola. O autor destaca a ideia de pertença, sendo indicados alguns aspectos de uma cosmologia de pertença. A ideia de pertença está presente tanto no conceito de participação quanto no de solidariedade. Em pesquisa sobre o Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul, é essa uma das ideias-força que parece mover o povo a sair de casa, discutir as prioridades, eleger seus representantes e acompanhar os gastos públicos. É importante saber-se pertencente a um Estado que tem seus símbolos (hino, chimarrão...), a uma região que luta por demandas locais. Mesmo assim, é preciso problematizar o conceito de pertença. Entende Streck que, se o OP chama atenção no mundo inteiro, é por se constituir numa experiência que procura devolver algo do poder de decisão à comunidade local. Nas considerações finais, enfatiza-se a importância de se pensar a escola no contexto de uma comunidade educativa. Interessa ao autor compreender melhor os contornos da própria pergunta sobre a relação educação (escola) – comunidade, hoje. Streck argumenta que não se trata de educar para solidariedade, mas de educar a solidariedade. Qual é a razão da insistência de queremos construir uma comunidade escolar nos tempos atuais? Talvez seja pelo fato de a escola não sentir-se parte da comunidade. Por isso, o autor defende que o foco da reflexão sobre escola e comunidade deve estar na comunidade educativa. Dessa forma, suspeita de que os esforços de se construir uma comunidade escolar sempre têm uma boa dose de artificialismo. É uma boa provocação para a comunidade e os educadores em geral.

31. STRECK, Danilo. *Educação para um novo contrato social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

O autor parte do pressuposto de que o contrato social moderno não contempla mais uma vontade geral. Há uma necessidade de buscar construir um contrato social que tolera as diferenças, que ama a diversidade e prima pela pluralidade de pensamento. Encharcado nesse tempo de tensão entre as permanências e as mudanças, de incertezas e repleto de desafios, é

que o autor nos brinda com a sua obra, em grande parte produzida no centro e no topo do mundo (EUA), mas com o olhar de um latino-americano que se inspira no pensamento de Paulo Freire.

Em seis (6) capítulos densos, o autor desenvolve dois pressupostos básicos que alimentam sua reflexão: a) A educação não pode restringir-se aos espaços do mundo escolar pelo fato de possibilitar a construção de novas relações sociais; b) O contrato social moderno está desgastado e já não pode contemplar os desafios desse novo tempo de mudanças. Todo texto é perpassado pela ideia de movimento. A partir de Rousseau (passado), o autor convida o leitor para uma análise do momento atual (leitura de mundo a partir de Freire) e nos oferece a necessária abertura para olhar o futuro como uma possibilidade. Tudo passa pela ação dos sujeitos. Qual educação seria capaz de ajudar a construir a cidadania necessária para um novo contrato social? Streck busca âncoras para uma pedagogia humanista que possa encantar e reencantar as vivências das gerações do tempo presente. Daí emergirá o combustível para as mudanças que podem selar um novo contrato social.

No quinto capítulo, encontramos um olhar político-pedagógico sobre a experiência do Orçamento Participativo como sendo um espaço privilegiado para se aprender a cidadania. As discussões resultantes de pesquisas realizadas no decorrer da gestão do Governo Popular e Democrático (1999-2002) no Estado do Rio Grande do Sul demonstram que a participação empodera, traz conhecimento e autonomia. Neste processo, fica evidente que relações pedagógicas são relações de poder. Na prática o texto sugere que existe a possibilidade de o OP contribuir para a formação cidadã e a reinvenção da educação. Entende o autor que o processo dialógico que perpassa o OP questiona as práticas pedagógicas pouco participativas e centralizadoras que ainda fazem parte da cultura das instituições educacionais. Sendo assim, o OP é uma inovação que repercute em outros setores da sociedade, especialmente nas relações pedagógicas, que são relações de poder. A temática proposta pelo autor é apaixonante para aqueles que acreditam ser possível criar um mundo melhor, onde as vivências irradiam a utopia. Como não poderia deixar de ser, é uma visão da realidade entre outras e por isso não pretende ser a palavra final sobre um tempo tão complexo.

32. TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

O livro é fruto de um longo processo de amadurecimento por ocasião do doutoramento. O autor faz uma discussão teórica dos processos participativos, chegando ao conceito de “participação cidadã”, arquitetado e ancorado nas teorias habermasianas. Metodologicamente, a pesquisa se ancora na observação participante, a partir dessa analisa e apresenta um acervo extremamente rico de experiências participativas em diversos países como Espanha, Portugal e, especialmente Brasil.

Entre os seis capítulos que compõem esta obra, o quinto traz o tema “Participação Cidadã no Poder Local: algumas experiências no Brasil”. Merece um destaque o subtítulo “Cidadania e gestões do PT”. Aí o autor desenvolve a hipótese da eficácia da experiência do Orçamento Participativo, na construção de uma cultura de responsabilidade do cidadão pelo controle dos atos e das políticas públicas do Estado. Ao mesmo tempo, alerta para os riscos de possíveis manipulações de práticas participativas. O trabalho é uma bela contribuição político-pedagógica para o momento histórico brasileiro e latino-americano.

33. WEYH, Cênio Back. Exclusão e educação em tempos de império. *III Congresso Internacional de Educação – Educação na América Latina*, nestes tempos de império. São Leopoldo, Unisinos. 3-5 de setembro de 2003.

O trabalho é resultado de reflexões feitas a partir de seminários realizados no Programa de Pós-Graduação em Educação – UNISINOS e de pesquisa sobre a experiência político-pedagógica do OP Estadual-RS (1999-2002). Na primeira parte, o artigo busca caracterizar a exclusão como sendo uma categoria construída na evolução do processo capitalista de produção em sua etapa pós-industrial. Distinguem-se os conceitos de marginalização e de exclusão enquanto partes constituintes do mesmo processo. Após, explicita-se a relação da exclusão com o papel assumido pelo Estado, destacando-se a importância dele na condução das políticas públicas. Ainda discute-se a nova ordem mundial como uma construção do processo capitalista em sua fase mais aguda e que se caracteriza pela impossibilidade de incluir grande parcela da força de trabalho disponível. É um quadro caótico na perspectiva dos menos favorecidos, sendo, por isso mesmo, urgente a busca de uma nova organização da sociedade. Na segunda parte do artigo,

há uma tentativa de aproximar a pedagogia freireana do processo pedagógico da experiência do Orçamento Participativo. Ao caos produzido pela economia de mercado propõe-se a aposta no futuro, na humanização, no empoderamento e na esperança construída coletivamente com diálogo e pela participação.

34. WEYH, Cênio Back. O futuro como possibilidade: um olhar freireano sobre o Orçamento Participativo no RS (1999-2002). *Pedagogia: a revista do curso*, São Miguel do Oeste/SC, Arcus, ano 2, n. 4, p. 25-36, jul./dez. 2003.

O texto propõe-se a fazer uma leitura crítica do futuro como possibilidade, tendo como porta de entrada a guerra dos EUA contra o Iraque e os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 sob a perspectiva de Paulo Freire. O futuro está em processo, como algo que vai se dando. No texto há uma tentativa de fugir das narrativas hegemônicas que pretendem conceber o futuro como algo pré-dado, reforçando a utopia sobre a possibilidade de construir um futuro melhor. Ainda buscou-se aproximar a concepção freireana de futuro com a da experiência do Orçamento Participativo realizada no estado do Rio Grande do Sul. A participação popular é fundamental nos processos decisórios tanto para Freire como para as teorias participacionistas. Há uma visão profética sobre o OP na medida em que rompe com a forma tradicional de fazer o orçamento e anuncia que existem alternativas promissoras. O OP oportuniza e amplia os espaços democráticos e inaugura uma nova relação da sociedade civil com o estado.

35. WEYH, Cênio Back; STRECK, Danilo Romeu. O Orçamento Participativo no Sul do Brasil: Uma construção coletiva e democrática. *International Journal of Action Research and Organizational Renewal*, Amsterdam/Philadelphia, v. 8, n. 1, p. 25-42, 2003 (Texto em inglês).

O artigo tem por objetivo oferecer uma visão ampla do Orçamento Participativo no Estado do Rio Grande do Sul, sendo desenvolvido a partir de três focos. 1) Situa a experiência de participação no contexto do movimento social popular que ganhou força no país nessas últimas décadas. 2) Delineia os contornos básicos da proposta de discussão e preparação do orçamento no Estado do Rio Grande do Sul. 3) Analisa alguns efeitos em termos de estrutura política, de desenvolvimento regional e de construção pedagógica. Sobre os efeitos pedagógicos, é possível afirmar que os proces-

Os participativos são portadores de uma pedagogia cujos efeitos não podem ser medidos apenas pelo impacto imediato. O OP é um processo em que todos aprendem e por isso supera a relação autoritária de alguém que ensina para outro que aprende. É uma formação continuada que independe de idade, raça, religião ou agremiação partidária. Em muitos lugares, os professores começaram a relacionar a experiência do OP com a pedagogia escolar e por meio da participação nas assembleias entenderam que o próprio currículo escolar deveria ser definido de forma participativa. É o povo sentindo-se no poder, numa nova combinação de centralização e descentralização. O próprio poder está sendo reinventado. Mesmo diante dos diferentes resultados positivos produzidos pelo OP, os autores alertam para a possibilidade de fetichização ou mitificação desta experiência. Na medida que as pessoas se organizam para participar, vai mudando a sua relação com a política, que deixa de ser dos políticos e passa a ser de todos. Este texto é um dos poucos trabalhos que abordam a experiência inédita do desenvolvimento da experiência do OP no âmbito de Estado.

O acervo do Orçamento Participativo: rememorando um processo

Cheron Zanini Moretti¹
Rita de Cássia Machado²

Uma boa forma de iniciar alguns traços sobre o trabalho que vimos³ desenvolvendo é rememorando, mesmo que brevemente, o tumultuado processo de implementação do Orçamento Participativo (OP), no Governo Olívio Dutra⁴ e de como adquirimos documentos referentes aos quatro anos de experiência de gestão dos recursos públicos, no Rio Grande do Sul. O passado, o presente e a memória se articulam na construção desta História.

Em 1999, o então deputado estadual Alceu Collares (PDT) moveu uma ação “popular” contra o governador Olívio Dutra (PT) e contra o Estado, questionando a proposta de participação popular que se configurava com o OP e sua descentralização de tomadas de decisões e gestão dos recursos públicos, uma vez que os COREDEs⁵ já haviam se constituído em seu mandato, anos anteriores. Com tal medida, os movimentos sociais, a comunidade civil organizada e partidos políticos de esquerda, por certo o Partido dos Trabalhadores (PT), deram um impulso fundamental para a efetivação desta experiência em todo o Estado do Rio Grande do Sul. O orçamento do Estado, naquele ano, foi construído em grandes assembleias realizadas em espaços públicos e financiado por eles.

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em educação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

² Professora Adjunta na Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

³ Apresentação da Equipe de Pesquisa: Dr. Danilo Romeu Streck/UNISINOS; Dra. Edla Eggert/UNISINOS; Dr. Emil Soboka/PUC-RS; Doutorando Cênio Weyh/UNISINOS; Doutorando Sérgio Herbert/UNISINOS; Bolsistas de Iniciação Científica: Cheron Zanini Moretti/História-UNISINOS, Rita de Cássia de Machado/Filosofia-UNISINOS, Vanessa Curvello/Comunicação Social-UNISINOS. Na UNISINOS, a pesquisa integra a linha de pesquisa Educação e Exclusão Social, do Programa de Pós-Graduação em Educação.

⁴ Governo Democrático e Popular (1999-2002); Estado do Rio Grande do Sul.

⁵ Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Passados 5 anos, o jornal do *Correio do Povo* publica: PORTO ALEGRE, SÁBADO, 3 DE JANEIRO DE 2004: *Julgada improcedente a ação sobre orçamento. O Tribunal de Justiça considerou improcedente a ação popular movida, em 1999, por Alceu Collares contra o então governador Olívio Dutra e o Estado, questionando a fórmula do OP. No julgamento, os integrantes da 4ª Câmara Cível concluíram que tanto os COREDES quanto o OP subsidiam o Executivo na definição de gastos.* Todo este debate, promovido pela imprensa gaúcha, poderá ser revisitado no **Acervo do OP!**

A Pedagogia de um Novo Contrato Social a partir do OP, no Estado do Rio Grande do Sul, é parte de uma pesquisa que envolve doutores, doutorandos, mestres e bolsistas de iniciação científica da UNISINOS e da PUCRS, além de parcerias com instituições como o Instituto Paulo Freire. Desde 1999, a equipe vem observando no OP, a partir da perspectiva da pesquisa participante, elementos que conduzam aos debates sobre a Educação e suas mediações, as discussões de gênero, e também seus aspectos legais. O OP demonstrou-se uma grande escola, onde se pôde observar o protagonismo juvenil, os movimentos sociais e a inserção do debate étnico (como exemplo disso, podemos dizer que o OP foi instrumento fundamental na elaboração de políticas públicas para os povos indígenas e remanescentes quilombolas, além de promover a participação de negras e de negros). O certo é que o compromisso, também com o público, permitiu com que a socialização de resultados da pesquisa, de pareceres sobre tais experiências, facilitasse a comunicação de nós pesquisadores com o Governo do Estado. A caminhada traçada em nossa pesquisa ensinou que o ato de aprender exige disponibilidade para o diálogo (e nós acreditamos!). Isto se deu de forma, por vezes, singela: um telefonema de agradecimento, uma carta de apresentação, um xerox de algum artigo publicado ou mesmo encontros em Assembleias Públicas do OP, em algum lugar do Rio Grande. Por outras vezes, foi comprometida, como a participação no Seminário de Pesquisa Mediações Pedagógicas e Participação: OP/RS (1999-2002), construído com o objetivo de oportunizar a análise do potencial do OP como mediação pedagógica formadora de cidadania, além de socializar os resultados de pesquisas que têm como objeto de estudo o OP. O Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) foi o principal elo de ligação entre a equipe de pesquisa e o Estado, mais precisamente ao gabinete do governador.

Em 2001, construiu-se uma parceria para a constituição de um acervo que levasse em conta materiais gráficos, fotográficos, atas, pôsters do

OP, entre outros documentos oficiais, no Palacinho.⁶ Com a derrota do Governo Democrático e Popular, em 2002, o projeto foi cancelado, o que permitiu com que boa parte destes materiais viessem para a UNISINOS. Este acontecimento muito se deu por conta das relações políticas estabelecidas com o Governo do Estado, mas, sobretudo, pelo acúmulo de informações e de contatos proporcionados pela pesquisa em várias regiões do estado.

Hoje, acomodados numa sala para este fim, na UNISINOS,⁷ os documentos⁸ recebidos que estão sendo organizados para atender às necessidades de informações, principalmente de pesquisadores dos processos de participação popular e educadores e educadoras que entendem o OP como um instrumento de (re)invenção do espaço escolar, poderão ser utilizados também como suporte à elaboração de projetos ou como fonte de consulta dos cidadãos e das cidadãs que queiram conhecer esta experiência.

Preservar a memória técnica-metodológica, política e social do OP, tornar acessível as informações disponíveis, ainda é um desafio, pois devemos “descobrir” os materiais que obtivemos nestes anos e identificar os elementos que abarcam o debate sobre a participação popular e verificar qual a sua melhor forma de acesso. O acervo deverá potencializar várias outras pesquisas, em campos diversos como os da educação, o das ciências sociais e políticas e da História.

O **Acervo do OP** pretende organizar informações das 23 regiões em que se dividiu o Estado do Rio Grande do Sul, neste período de 1999 a 2002. Cada uma delas se apresentou com suas particularidades culturais, seu perfil socioeconômico e suas singularidades no processo de participação. Estas distinções fizeram com que a metodologia de elaboração e execução de assembleias públicas e plenárias de conselheiros e delegados se realizassem de formas, também distintas, além de se aprimorar ao longo dos quatro anos de experiência. Assim, o OP de 2002 se apresentou com outra dinâmica que não a de 1999; da mesma forma que respeitou os elementos sociais constitutivos das comunidades gaúchas. Para além das pos-

⁶ O Palacinho é a residência oficial do vice-governador do Estado. Naquele momento, o prédio estava sendo utilizado somente para a execução do OP/RS.

⁷ Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, Rio Grande do Sul.

⁸ “Segundo as classificações clássicas e genéricas, documento é qualquer elemento gráfico, iconográfico, plástico ou fônico pelo qual o homem se expressa” (Luporini, 2002, p. 326).

sibilidades organizativas, este acervo pretende tornar público e democrático os conhecimentos e informações ali contidos, ou seja, possibilitar que o OP seja objeto de estudo de diferenciadas ciências. A documentação em questão traz consigo uma riqueza de informações, tanto no que diz respeito a esta concepção de gestão dos recursos públicos, de sua combinação de democracias, como de sua metodologia. O OP apresentou dados quantitativos (obras, serviços e políticas públicas executadas ou não⁹) e qualitativos, ambos fundamentais em “nosso fazer pesquisa” que, combinados, auxiliaram na observação de campo, nas comparações, nas análises e elaborações teóricas.

O **Acervo do OP**¹⁰ contém documentos suficientes para novas elaborações e abordagens acerca da temática. Materiais institucionais, (folders, revistas, jornais, CD's, vídeos, etc), materiais gerados pela equipe de pesquisa (como textos, publicações, fitas cassetes com entrevistas de políticos e de participantes do OP, painéis, vídeos com imagens de Assembleias Públicas Municipais e reuniões de Conselheiros e Delegados do OP, relatórios de observações de atividades, entre outros), planilhas de custos e investimentos, cadernos metodológicos, fotografias, são alguns dos ricos materiais que em breve estarão disponibilizados. Em maior quantidade, pode-se encontrar reportagens de jornais e revistas,¹¹ de diferentes regiões do RS e do Brasil, que tratam sobre o Orçamento Participativo, seu processo de implementação, em 1999, execuções de obras e serviços e polêmicas. Da mesma forma, relacionados por região, encontram-se sistematizados dados que auxiliaram a elaboração da peça orçamentária, como o relatório do perfil socioeconômico e indicadores de carência.

O que fazer com tudo isso, portanto? As fontes disponíveis, como vimos, são as mais diversas que, dissociadas, são apenas um amontoado de informações que podem permanecer no esquecimento. Mas não é este o objetivo. As coisas podem ocorrer de outra forma, uma vez que as relações entre a memória e a História dão materialidade às experiências coletivas, contribuindo na (re)construção crítica do passado e podendo culminar na

⁹ O Plano de Investimentos para o ano de 2003 chegou a ser elaborado pelo processo democrático e popular. No entanto, o Governo Rigotto (PMDB) realizou cortes significativos no orçamento do Estado, além de substituir o OP por outro programa, o Processo de Participação Popular.

¹⁰ Em anexo, a descrição dos documentos disponíveis no acervo.

¹¹ Clipagens que compreendem o período de 1999 a 2002.

articulação da ação política do presente, ou seja, em novas experiências participativas ou novas leituras da experiência do OP/RS. Observa-se que, enquanto vestígio singular, o documento por si só não traz à tona uma verdade histórica. Este deverá ser sistematicamente questionado, focado para que, correlacionado, possa fornecer elucidação dos problemas apontados pelo pesquisador. Ou, ainda, se contextualizado, poderá apontar as especificidades histórico-culturais de seu meio originário. Para além do potencial analítico destes documentos, encontra-se o desafio de preservar a memória desta experiência. O sentido disso está em garantir o tempo presente.

É bem possível que um cidadão ou cidadã que tenha, em algum momento, participado de uma Assembleia do OP não se lembre da polêmica instaurada no início de 1999, da mesma forma que muitos outros cidadãos e cidadãs que não participaram mal perceberam a notícia do dia 3 de janeiro de 2004, que timidamente fez a imprensa se dobrar ao inovador, a um *fazer política* diferente dos moldes tradicionais. Se desejamos considerar a memória e o esquecimento, devemos lembrar que parte pequena do passado ficou registrada em objetos de cultura, na educação para a cidadania através da participação. Outra parte da memória (que é, também, histórica) corresponde às ausências, às perdas, ao esquecimento que, neste caso, está associado a uma profunda transformação política e social. Assim, quando aceitamos o desafio de trabalhar com a preservação de nossa memória devemos lembrar que memória e esquecimento são dois processos correlatos. E, no caso do OP, parece-nos que o “esquecimento” tem muito o que nos dizer!

Referências

- FÉLIX, Loiva Otero. *História e Memória: a problemática da pesquisa*. Passo Fundo: Ediupf, 1998.
- LUPORINI, Tereza Jussara. Educação Patrimonial: projetos para a educação básica. *Revista Ciênc. Lit.*, Porto Alegre, n. 31, p. 325-338, jan./jun. 2002.

Passadas três décadas do início do movimento social e político em torno do Orçamento Participativo (OP), é tempo de se olhar retrospectivamente, resgatar a memória daquelas vivências, avaliar o que sobrou daquele aprendizado político e olhar, com renovadas esperanças, para eventuais oportunidades políticas de uma retomada do direito constitucional de participar mais ativamente das decisões políticas em geral, e para a destinação dos recursos orçamentários dos entes públicos em particular. Essa é a razão desta reedição ampliada da presente obra. O tema central do livro é o desafio de construção e exercício da cidadania por meio da participação efetiva na coisa pública. Tanto a educação quanto a pesquisa são dimensões fundamentais nessa construção e, por isso, estão tramadas juntas nesse livro.

Apoio:

