

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: INSTAURANDO UM PROCESSO DE DEMOCRACIA

Leticia da Silva SANTOS¹

RESUMO: Este artigo apresenta uma análise do discurso sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, desde sua constituição até o final da gestão petista, que durou dezesseis anos, nessa cidade. Tomamos como suporte teórico a Análise do Discurso francesa, e focamos nosso olhar na questão da heterogeneidade constitutiva desse discurso, tentando mostrar os movimentos de sentido que ocorreram ao longo da construção deste projeto democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Participativo. Democracia. Análise do Discurso. Heterogeneidade discursiva.

Estabelecendo a questão

Muitos foram os fatores que me levaram a analisar o discurso sobre o Orçamento Participativo (OP) realizado em Porto Alegre, desde 1989. Minha primeira postura frente a esse processo era de extrema oposição, e o contexto disto é simples: nasci em 1983 e cresci sem conhecer outra administração municipal que não a exercida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Soma-se a isso, o fato de fazer parte de uma família protestante que sempre ergueu a bandeira de oposição aos partidos de esquerda e às suas propostas. Porém, ao entrar no Curso de Letras da UFRGS, tive conhecimento de uma teoria chamada Análise do Discurso que começou a mudar meu olhar.

¹ Programa de Pós-Graduação em Letras. Instituto de Letras, UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil.
ticia_santos@yahoo.com.br

Concomitante a isso, comecei a trabalhar na Prefeitura de Porto Alegre, numa Divisão que elaborava projetos sociais buscando a inclusão de uma parcela da população que estava à margem da sociedade. Tive, a partir daí, contato com militantes e gestores da Administração Popular, e com isso a oportunidade de, não só assistir, como também participar dos bastidores da gestão petista.

Sendo o OP o elemento diferencial deste modo de administrar a cidade, nada mais natural do que meu olhar se voltar a ele. Minha pergunta central estava ligada à veracidade da construção de uma sociedade democrática: de um lado, os esquerdistas afirmando que isso era verídico; de outro lado, os direitistas afirmando que estava sendo construída uma sociedade ditatorial, no sentido de que o PT, há dezesseis anos no poder, não admitia a possibilidade de outra forma bem sucedida de administrar além da sua. Diante deste conflito de formações políticas e da minha constituição política, que desde sempre fora contrária à esquerda, mas que estava abalada, num período eleitoral (em 2004), onde a direita saiu vencedora, optei por fazer uma análise do discurso sobre o Orçamento Participativo, até porque a nova administração de Porto Alegre se comprometera, ainda durante a campanha política, com a manutenção do mesmo, fato inédito.

Construindo o objeto de análise

Ao nos debruçarmos sobre o material veiculado a respeito do Orçamento Participativo, a fim de constituir nosso corpus de pesquisa, chegamos às revistas publicadas anualmente pela Prefeitura: os Planos de Investimentos (PI) do Orçamento Participativo, material que divulga as ações decididas pela prefeitura e população no decorrer das rodadas do OP. O que nos chamou a atenção nesse material foi a sua apresentação: em cada revista havia um espaço destinado ao prefeito, ao ex-prefeito (eventualmente, na troca de governo), bem como aos coordenadores do OP. Este espaço era repleto de discursos que remontavam à construção do OP, permitindo-nos reconstituir os movimentos de sentido que ali circularam.

Optamos por analisar os discursos contidos nas apresentações dos PIs desde 1992 até 2005 – primeiro ano da posse do novo governo –, mas essa delimitação ainda não foi suficiente. Então, optamos por recortar² seqüências discursivas

² Entendemos por recorte o conjunto de seqüências discursivas selecionadas para construir o objeto de análise.

(doravante SD), representativas de nosso corpus, que nos permitissem olhar algumas das situações que queremos abordar aqui. Tal ação é permitida pela Análise do Discurso, visto que a teoria em questão não tem como pretensão analisar de forma exaustiva os materiais.

Elaborando o histórico do Orçamento Participativo

Aqui, se faz necessário elaborarmos um histórico do Orçamento Participativo, a fim de rememorar sua evolução no decorrer dos anos: o OP foi implantado em Porto Alegre, no ano de 1989, como uma proposta inovadora de administração da verba pública. A novidade desta proposta estava no fato de haver debate entre o poder executivo (representado então pelo PT com apoio do PCdoB) e a população da cidade, ampliando assim a participação desta nas decisões sobre a gestão do dinheiro público. A gestação disto acontecera no governo anterior, quando o PDT (Partido Democrático Trabalhista), através do então prefeito Alceu Collares, instituíra a UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) como um local de debates entre as comunidades organizadas e o governo municipal. A Administração Popular, assim intitulada a gestão do PT, que se iniciou com Olívio Dutra e se estendeu por dezesseis anos em Porto Alegre, conseguiu dar forma e efetividade àquilo que era um embrião de um projeto maior: nasce então o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

Desde o seu nascimento, o OP vem sofrendo mutações na estrutura, se reconstruindo e assumindo responsabilidades maiores na administração da cidade. No ano de 1992, último ano da gestão de Olívio Dutra, inicia-se a publicação do Plano de Investimentos (PI) do Orçamento Participativo, como um instrumento de acompanhamento e controle das tomadas de decisão entre população e Prefeitura. Passados três anos, já na gestão de Tarso Genro, o OP se reformula novamente, introduzindo plenárias temáticas que têm como objetivo pensar os problemas que transcendem as necessidades locais.

Em 1997, ano de início da terceira gestão do PT, tendo Raul Pont como prefeito, amplia-se ainda mais o alcance do OP: introduz-se o debate do Plano Plurianual. Esta discussão consiste em estabelecer, juntamente com a população, as diretrizes da administração municipal para os próximos quatro anos, podendo servir de referência para as elaborações e discussões dos orçamentos anuais. Em 1999, ao completar dez anos de vida, o OP deixa de ser apenas da cidade de Porto Alegre: assume uma proporção estadual, pois, neste momento, o Rio Grande do

Sul passa a ser governado também pela coligação liderada pelo PT, através de Olívio Dutra, que inicia o OP em nível estadual. E, ao entrar na adolescência, no ano de 2001, quando comemora doze anos de existência, o OP é reconhecido explicitamente como referência mundial, quando Porto Alegre torna-se sede da primeira edição do Fórum Social Mundial.

O tempo passa e, em 2004, após dezesseis anos de governo petista, a população de Porto Alegre decide mudar seu voto, elegendo como prefeito José Fogaça, representante da união de vários partidos, liderados pelo Partido Popular Socialista (PPS). O OP é entregue nas mãos desse novo governo que prometera, no período de campanha eleitoral, mantê-lo vivo e em desenvolvimento na cidade. Essa administração marca um novo período na vida do OP, mas ainda é cedo para analisar essa nova fase, o que não pretendemos fazer neste artigo.

Apresentando a teoria e o dispositivo de análise

Escolhemos, para conduzir nosso olhar, a Análise do Discurso de linha francesa, a saber, a que foi iniciada por Michel Pêcheux nos anos 60.

Não atravessamos o texto para extrair, atrás dele, um conteúdo. Paramos em sua materialidade discursiva para compreender como os sentidos – e os sujeitos – nele se constituem e a seus interlocutores, como efeitos de sentidos filiados a redes de significação (ORLANDI, 2003, p.91).

A AD francesa constitui-se no espaço entre a língua e a história, a saber, entre os estudos científicos da lingüística e o materialismo histórico, a partir do marxismo revisto por Althusser. E não se esquece de introduzir a questão do sujeito, visto que pretende uma teoria da subjetividade de ordem psicanalítica. Podemos dizer que a AD se constitui como uma área de estudos própria e se constrói no limite das áreas que a circundam, garantindo sua especificidade à medida que se apropria dos conceitos usados pelas áreas ao seu redor, mas não os traz do mesmo modo em que são vistos lá, re-significa cada conceito de acordo com suas próprias concepções.

A AD procede a partir de um dispositivo de análise e institui gestos diferentes de leituras, trabalhando a polissemia de interpretações e tendo como pressupostos que os sujeitos, bem como os sentidos, são determinados historicamente, não podendo ser pensados sem levar em conta seus processos de constituição e

formação através da memória. Esta memória é vista aqui como discursiva, o que, para esta teoria, significa a “[...] possibilidade de dizeres que se atualizam no momento da enunciação. [...] Faz parte de um processo histórico resultante de uma disputa de interpretações para os acontecimentos presentes ou já ocorridos” (FERREIRA, 2001, p.20). A partir daí, a AD se propõe a “expor o leitor à opacidade do texto” (PÊCHEUX, 1990), partindo de um objeto simbólico e analisando seus sentidos e efeitos de sentido, procurando sempre desvendar o caráter histórico da linguagem, através de seus mecanismos imaginários.

O objeto teórico da AD, a saber, o discurso, considerado por Pêcheux (1969) como “efeito de sentido entre interlocutores”, é o principal ponto de articulação dos fios constituidores desta teoria, e é através da sua materialidade que se ligam e se confrontam o lingüístico e o ideológico. Tendo em vista que a AD tem o discurso como um lugar de reflexão, e que, neste lugar, há um processo de significação em que constam história, língua e sujeito – este último sempre interpelado pela ideologia –, não podemos examinar o discurso sem considerar suas condições de produção, ligando assim exterioridade e interioridade, ou seja, contexto sócio-histórico e funcionamento lingüístico.

Para proceder a análise das seqüências discursivas recortadas das publicações dos PIs, temos de mobilizar uma rede de conceitos que constitui nosso dispositivo de análise. É a partir deste mapa que procuraremos as respostas para nossos questionamentos. Começaremos por trazer o conceito de *Formação Discursiva (FD)*, formulado inicialmente por Foucault (1972, p.43):

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

Eni Orlandi (2003, p.44), por sua vez, coloca que as FDs não são “[...] blocos homogêneos funcionando automaticamente. Elas são constituídas pela contradição, são heterogêneas nelas mesmas e suas fronteiras são fluidas, configurando-se e reconfigurando-se continuamente em suas relações”. Orlandi relembra o conceito anteriormente formulado por Pêcheux, que já definira FD como “o que pode e deve ser dito” numa determinada formação ideológica, e acrescenta que as FDs são regionalizações do *interdiscurso*, e suas fronteiras são marcadas pelas ideologias dos sujeitos que habitam cada formação. Cabe salientar que as marcas de fronteiras entre as FDs são moveáveis, no sentido de que o fechamento de uma FD é instável,

já que acaba se deslocando em função dos confrontos existentes na luta ideológica. Indursky retoma o conceito de *interdiscurso*, apontando a contribuição de Courtine sobre ele:

Courtine retoma, igualmente, o conceito de interdiscurso, apontando-o como a instância de formação/repetição/transformação dos elementos de saber de uma FD, em função das posições ideológicas que ela representa em uma conjuntura determinada. Dito de outra forma: o interdiscurso é o lugar de formação do pré-construído e funciona como um elemento regulador do deslocamento das fronteiras de uma FD, controlando a sua reconfiguração e permitindo a incorporação de pré-construídos que lhe são exteriores, provocando redefinições, apagamentos, esquecimentos ou denegações entre os elementos de saber da referida FD. (INDURSKY, 1997, p.35).

Neste ponto, torna-se necessário introduzirmos o conceito de *heterogeneidade discursiva*. Segundo Ferreira (2001, p.17):

Termo utilizado pela AD para destacar que todo discurso é atravessado pelo discurso do outro ou por outros discursos. Estes diferentes discursos, mantêm entre si relações de contradição, de dominação, de confronto, de aliança e/ou de complementação.

Ainda segundo Ferreira (2001), Authier-Revuz foi a proponente da existência de duas ordens de heterogeneidade discursiva, a saber: a heterogeneidade constitutiva e a heterogeneidade mostrada. A heterogeneidade constitutiva acaba por esgotar a possibilidade de identificação lingüística da presença do *outro* no discurso do *um*; já a heterogeneidade mostrada evidencia a presença do *outro* no discurso do locutor. Cabe salientar que esta última ordem de heterogeneidade pode ser marcada, quando é visível na materialidade da língua, ou não-marcada, quando não tem uma visibilidade clara. A primeira é da ordem da enunciação, a segunda é da ordem do discurso.

Passamos agora a pensar o conceito de *sujeito*. Do entrelaçamento de duas teorias, psicanálise e marxismo, nasce o conceito de sujeito da AD. Ele se constitui no próprio discurso e é atravessado pela linguagem e pela história, sob a forma do imaginário. Eni Orlandi (2003, p.49) explicita que o sujeito “[...] é materialmente dividido desde a sua constituição: ele é sujeito de e é sujeito a”. Isto porque para produzir sentidos e se constituir enquanto tal, ele tem de estar sujeito à língua e à história, sendo afetado por ambas. Ferreira traz uma definição esclarecedora deste conceito:

Resultado da relação com a linguagem e a história, o sujeito do discurso não é totalmente livre, nem totalmente determinado por mecanismos exteriores. O sujeito é constituído a partir da relação com o outro, nunca sendo fonte única do

sentido, tampouco elemento onde se origina o discurso. [...] Ele estabelece uma relação ativa no interior de uma dada FD; assim como é determinado ele também afeta e determina em sua prática discursiva. (FERREIRA, 2001, p.22-23).

Ao falar em sujeito, nos obrigamos a falar também de *posição-sujeito*. Trata-se de uma posição que o indivíduo precisa ocupar para ser sujeito do que diz. Posição esta relacionada com determinadas formações discursivas (FDs) e ideológicas a partir dos quais o sujeito produz sentidos. *Sentido*: este é outro conceito que precisamos explicitar aqui. Para a AD, o sentido não é dado. Ele se constitui juntamente com o sujeito, e para entendermos sua constituição, temos de considerar as condições de produção de cada enunciado, já que os sentidos podem variar a partir da formação ideológica que o sujeito que o produz ou o interpreta se inscreve. O sentido não é apenas lingüístico, ele também é social e se move determinado pelo social e pelo histórico. A consequência disto é que não podemos falar em um sentido único, literal, mas sim em *efeitos de sentido*. São estes efeitos os responsáveis pelos conflitos e incompreensões entre sujeitos, pois, apesar de se expressarem na mesma língua e estarem abordando o mesmo assunto, não se referem ao mesmo sentido. Orlandi trata da questão do sentido e seus efeitos, explicitando que:

Não há um centro, que é literal, e suas margens, que são os efeitos de sentido. Só há margens. Por definição. Todos os sentidos são possíveis e, em certas condições de produção, há a dominância de um deles. O que existe, então, é um sentido dominante que se institucionaliza como produto da história: o literal (ORLANDI, 2003, p.132).

Cabe salientar que, mesmo que um sentido se cristalice e seja visto como literal, ele não apaga a existência de outros sentidos possíveis. Outro conceito importante para o nosso dispositivo de análise é o de *memória discursiva*. Memória esta que não é individual, mas sim social. Indursky aborda essa concepção, a partir de Achard, que concebe a memória como decorrência de “uma relação dialética entre a repetição de um enunciado discursivo e a regularização de seu sentido, de tal modo que a ‘regularização apóia-se necessariamente sobre o reconhecimento do que é repetido’” (INDURSKY, 1997, p.43). O sujeito produz o discurso como se fosse seu, se apropriando de saberes presentes no interdiscurso, cujas manifestações vão ocorrer de diferentes maneiras nos discursos. É importante lembrar que a memória é constituída juntamente com o saber próprio das redes de formulações de cada FD, ao mesmo tempo, num só movimento. Outro constituinte da memória é o esquecimento: somente quando o esquecimento age por completo, apagando não só o sujeito que (re) produziu o discurso, como também

o lugar de onde foi proferido, de que forma foi proferido e para quem se dirigia tal discurso, é que os sentidos começam a construir seus efeitos.

Procedendo a análise: a heterogeneidade como constitutiva do discurso sobre o OP

A partir da leitura atenta dos PIs, descobrimos que este discurso está marcado pela heterogeneidade constituindo o dizer de um mesmo sujeito, marca que iremos perseguir a fim de analisar os movimentos de sentido que são instaurados a partir dele. Ressaltamos que nossos recortes são formados por seqüências produzidas por diferentes autoridades políticas. Autoridades estas que se inscrevem na posição de sujeito que formula os saberes sobre o OP.

O conceito de heterogeneidade, já apresentado, nos fez perceber a presença de movimentos de sentido dentro do discurso que ora analisamos. Isso nos obrigou a lançar um olhar minucioso para nossos recortes, a fim de tentar, de alguma forma, apreender alguns sentidos e efeitos de sentido que são produzidos a partir desse discurso.

Nossa atenção estará voltada, também, para a questão do discurso fundador, visto que, em *Análise do Discurso*, falamos da existência do discurso que é repetido. Muitas vezes, nos apropriamos do discurso do outro, incorporando-o de tal forma ao nosso, que nem mesmo o reconhecemos como não sendo nosso ou como pertencente a outro.

Para a *Análise do Discurso*, falar em heterogeneidade já é, desde algum tempo, um lugar comum. É sabido que, sob nossas palavras, ressoam palavras-outras, palavras de outros sujeitos, pois o discurso é da ordem do repetível e essa repetição não remete apenas àquilo que foi dito anteriormente pelo sujeito do discurso, no presente ou no passado. O repetível é da ordem de um já-dito, mais amplo e disperso, que remete para o dizer de outros sujeitos, em outros discursos, que tanto podem estar inscritos na mesma Formação Discursiva do sujeito que enuncia quanto em outra Formação Discursiva, seja ela amigável ou antagonica (INDURSKY, 2001, p.27-28).

Aqui se faz necessário trazermos o conceito de Democracia. Houaiss o define em seu dicionário de maneira geral como “governo no qual o povo toma as decisões importantes a respeito das políticas públicas não de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios permanentes de legalidade” (HOUAISS;

VILLAR, 2001, p.935). A fim de nos aprofundarmos um pouco mais neste conceito, consultamos o cientista político Norberto Bobbio (1986) que, em seu *Dicionário de política* traz o conceito de democracia para o liberalismo e para o socialismo, colocando que, para o primeiro grupo, este conceito está ligado a uma democracia representativa, onde:

O dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos. Nesta concepção liberal da Democracia, a participação do poder político, que sempre foi considerada o elemento caracterizante do regime democrático, é resolvida através de uma das muitas liberdades individuais que o cidadão reivindicou e conquistou contra o Estado absoluto. A participação é também redefinida como manifestação daquela liberdade particular que indo além do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito. (BOBBIO, 1986, p.323).

Já para o segundo grupo, a saber, o socialismo, “[...] o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário” (BOBBIO, 1986, p.324). Para eles, é preciso que haja um aprofundamento do processo de democratização, o que deve ocorrer de duas formas:

Através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até a sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou de forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão. (BOBBIO, 1986, p.324-325).

Após essa reflexão, lançamos o olhar para o nosso recorte:

Recorte nº 1: A heterogeneidade do discurso sobre o OP

SD1: “O mais importante, no entanto, é que os cidadãos começam a compreender a importância da participação, da luta coletiva com seus vizinhos, com os demais moradores do seu bairro, da sua região. Começam a conquistar a consciência de seus direitos, a construir a sua cidadania. Portanto, a esboçar em cada gesto o que esperam para sua vida e seu futuro. [...] E é este conceito básico que determina um maior ou menor grau de cidadania. A gestão dos recursos públicos, agora, é orientada pela sociedade. Mas ainda temos que avançar mais no aperfeiçoamento desta instituição denominada Orçamento Participativo. A participação popular significa co-responsabilidade, numa demonstração dos porto-alegrenses de que esta participação não se esgota no momento do voto, mas avança cada vez mais, no rumo de uma cidadania verdadeiramente realizada.” [Um instrumento de cidadania. Olívio Dutra. Ex-Prefeito. 1993]

SD2: “Obras essenciais estão previstas neste exercício e cada uma delas tem o selo da participação voluntária, da capacidade de disputa e do controle rigoroso que as comunidades fazem, do governo municipal.” [Plano de Investimentos 95. Tarso Genro. Prefeito. 1995]

SD3: “A experiência de democracia direta do OP de Porto Alegre tornou-se referência e modelo para além de nossas fronteiras, sendo tema de teses acadêmicas e seminários internacionais. Mas, mesmo assim, não estamos satisfeitos e queremos a cada ano dar continuidade ao processo, avançando na qualificação do Orçamento Participativo com a população e na melhoria da qualidade de vida em Porto Alegre. A capital dos gaúchos lança as bases para se tornar uma metrópole no próximo milênio, exemplo democrático para um novo Estado e um novo País.” [Dez anos de democracia e participação popular. Raul Pont. Prefeito. 1998]

SD4: “As ações conjuntas entre o Município e o Estado contribuirão, certamente, para desencadear no Rio Grande do Sul a experiência do despertar da cidadania que Porto Alegre já está ensinando a tantas partes do mundo. É por razões como esta, por tudo que nossa experiência vem simbolizando é que afirmamos que o ‘OP é bom para todo mundo’.” [Onde a participação faz democracia. Raul Pont. Prefeito. 1999]

SD5: “Todas essas portas vêm se abrindo porque, em Porto Alegre, existem a Administração Popular e a Participação Popular. Aqui o poder de decisão é real e verdadeiramente compartilhado. Aqui nós enfrentamos os desafios de uma democracia renovada, que a cada dia constrói uma cidade com mais qualidade de vida para todos.” [Novas conquistas, novos desafios. João Verle. Prefeito. 2003]

SD6: “Particularmente a juventude, que com seu espírito contestatário e o anseio por transformação, possa contribuir decisivamente para que o Orçamento Participativo continue rebelde e questionador das estruturas ultrapassadas e conservadoras. Que o 16º ano seja apenas um dos muitos aniversários que Porto Alegre vai comemorar com o OP e este mantenha o seu espírito juvenil e revolucionário construindo novas alternativas de poder. [16 anos de democracia, solidariedade e transformação social. Assis Brasil Olegário Filho. Grc/Gp. 2004]

SD7: “A inexistência de sistema de acompanhamento e controle público das reivindicações populares e as velhas práticas paternalistas e clientelistas usadas pelo poder constituído não respondiam aos anseios da sociedade, que vinha de uma longa luta pela democratização do estado. Esta sociedade organizada deseja a participação da cidadania de forma direta na gestão do estado retratada na constituição do Brasil de 1988 no seu artigo 1º inciso V, parágrafo único que diz: “todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.” [Orçamento Participativo: o olhar de seus protagonistas. Coordenação do Cop. 2004]

Encontramos saberes outros ecoando aqui. Saberes estes que estão de tal forma imbricados no interior deste discurso que não é mais possível distingui-los, pois se tornaram constitutivos do mesmo. Trata-se da heterogeneidade constitutiva proposta por Authier-Revuz, como já falamos anteriormente. Isto é possível em virtude do esquecimento número um, proposto por Pêcheux e retomado por Orlandi,

onde o sujeito se imagina fonte do dizer, se apropriando de saberes existentes no interdiscurso e pertencentes a outras FDs.

Esquecimento número um, também chamado esquecimento ideológico: ele é da instância do inconsciente e resulta do modo pelo qual somos afetados pela ideologia. Por esse esquecimento temos a ilusão de ser a origem do que dizemos quando, na realidade, retomamos sentidos pré-existentes. Este esquecimento reflete o sonho adâmico: o de estar na inicial absoluta da linguagem, ser o primeiro homem, dizendo as primeiras palavras que significariam apenas e exatamente o que queremos. Na realidade, embora se realizem em nós, os sentidos apenas se representam como originando-se em nós: eles são determinados pela maneira como nos inscrevemos na língua e na história e é por isto que significam e não pela nossa vontade (ORLANDI, 2003, p.35).

O OP é instituído como “*um instrumento de cidadania*”, e “*a participação popular não se esgota no momento do voto, mas avança cada vez mais, no rumo de uma cidadania verdadeiramente realizada*”. Nesta seqüência discursiva, retirada da SD1, percebemos a afirmação de um novo conceito de democracia através da negação do modo de democracia existente até então. Isto é reforçado com o que vem a seguir, que indica que a cidadania verdadeiramente realizada vai além do voto, ou seja, ela exige a participação do povo, logo, o OP se constitui como este instrumento capaz de legitimar o conceito de democracia proposto por esta FD. Em 1998, esta vivência democrática de Porto Alegre, que se deu através do OP, acaba por tornar-se referência: “*A experiência de democracia direta do OP de Porto Alegre tornou-se referência e modelo para além de nossas fronteiras*” (SD3). Observamos que há aqui uma especificação: não é qualquer democracia que conseguiu se tornar referência, mas a democracia direta, aquela que tem o OP como seu instrumento de efetivação, a do segundo grupo de Bobbio (1986).

Isso é confirmado mais além, quando temos que Porto Alegre é um “*exemplo democrático*” (SD3) tão evidente e bem construído que é capaz de ser modelo para um novo Estado e País. Um ponto importante a salientar é que estes enunciados fazem parte da apresentação do PI que tem por título “*Dez anos de democracia e participação popular*” (SD3), o que vem reforçar a idéia de que a democracia que está sendo falada não é outra senão a proposta e colocada em prática a partir do OP. Percorrendo nosso recorte, percebemos que este conceito de democracia é construído passo a passo, ano a ano, em que uma fala complementa e especifica a outra. Aqui, podemos pensar no esquecimento número dois, também proposto por Pêcheux e retomado por Orlandi (2003, p.35), que diz:

O esquecimento número dois, que é da ordem da enunciação: ao falarmos, o fazemos de uma maneira e não de outra, e, ao longo de nosso dizer, formam-se famílias parafrásticas que indicam que o dizer sempre podia ser outro. [...] Isto significa em nosso dizer e nem sempre temos consciência disto. Este “esquecimento” produz em nós a impressão da realidade do pensamento. Essa impressão, que é denominada ilusão referencial, nos faz acreditar que há uma relação direta entre o pensamento, a linguagem e o mundo, de tal modo que pensamos que o que dizemos só pode ser dito com aquelas palavras e não outras, que só pode ser assim. [...] Mas este é um esquecimento parcial, semi-consciente e muitas vezes voltamos sobre ele, recorremos a esta margem de famílias parafrásticas para melhor especificar o que dizemos. É o chamado esquecimento enunciativo e que atesta que a sintaxe significa: o modo de dizer não é indiferente aos sentidos.

Esta “*democracia renovada*” (SD5), não é como qualquer outra, nem como o que vinha sendo feito até então. Ela possui o “*selo da participação voluntária*” (SD2), é constituída de participação popular “*onde a participação faz democracia*” (SD4), é o local onde “*o poder de decisão é real e verdadeiramente compartilhado*” (SD5) Todos estes elementos constituem uma família parafrástica³ e vão construindo e inculcando este conceito no decorrer dos anos. Ao perceber este movimento, notamos aí um processo de pedagogização promovido pelo sujeito deste discurso. A fim de esclarecer o que entendemos por pedagogizar, trazemos Araújo, quando esta retoma algumas idéias de Foucault:

É preciso analisar a educação como prática, com fundo histórico, com usos bem determinados. São as necessidades que as diversas instituições têm de modificar suas funções em consonância com as mudanças mais amplas nos fatores sociais, econômicos e culturais, que mostram como a educação, ao se escolarizar na modernidade, passou a exercer um papel de controlador e adaptador daquelas necessidades. E elas são, grosso modo, tanto necessidades técnicas (aprender ofícios e funções) como necessidades operatórias, estratégicas, ou como mostrou Foucault, disciplinares, fruto do tipo de sociedade que, desde fins do século XVIII, vem reforçando práticas que distribuem saber e poder por todo o corpo social, especialmente por instituições em que o indivíduo precisa ser curado, examinado, treinado, exercer ofícios (ARAÚJO, 2002, p.77).

Ora, tendo em vista que a cidade, antes da Administração Popular, vinha sendo governada por partidos liberais, o conceito de democracia que a maior parte da população possuía correspondia ao proposto por este grupo. Ao assumir a

³ Família parafrástica será entendida aqui como o conjunto de enunciados a partir das relações de sentido que se dão no interior de uma determinada FD. Tais enunciados têm os seus termos substituídos contextualmente uns pelos outros, mantendo o mesmo sentido do discurso.

Prefeitura de Porto Alegre, a Administração Popular necessita construir, juntamente com a população, o seu conceito, reforçando-o e reformulando-o a cada novo passo.

Esta construção do conceito de democracia se dá pela reafirmação e retomada do conceito, através de afirmações que dão um efeito de verdade absoluta, não abrindo espaço para a contestação ou relativização de seu direcionamento. Essas afirmações acabam por se constituir como princípios, os quais são defendidos e asseverados pelos sujeitos que falam daquele lugar. Tais afirmações chamaremos *asserções afirmativas diretivas*,⁴ visto que vão norteando a população no processo de construção deste conceito de cidadania.⁵ Esse norteamento se dá lentamente, já que ele envolve a reflexão sobre o conceito e a prática nas atividades cotidianas do OP.

As *asserções afirmativas diretivas*, nesse processo de pedagogização, dão o fechamento de tudo o que vem sendo feito no decorrer do processo do OP, no sentido de que, depois de proposta e experienciada a prática da participação, o governo sintetiza, no seu discurso, o caminho percorrido e dá pistas dos próximos passos a serem tomados. Este movimento pode ser visto ao longo do discurso do OP. Temos que “*a gestão dos recursos públicos, agora, é orientada pela sociedade. Mas ainda temos que avançar mais no aperfeiçoamento desta instituição denominada Orçamento Participativo*” (SD1). Nesta SD percebemos que existe a afirmação de que a população é responsável pela gestão dos recursos. O uso do vocábulo *agora* nos faz concluir que antes deste momento ela não era responsável, ou seja, a gestão dos recursos não fazia parte das atividades do povo. Vale notar que a segunda parte deste trecho começa com o operador argumentativo *mas* que vem indicar a necessidade de avançar neste processo: há o reconhecimento dos passos dados e a explicitação da necessidade de continuar caminhando rumo à construção da democracia.

Ao chegar em 2003, temos a instauração de um novo movimento de sentidos, visto que se deixa de usar *asserções afirmativas diretivas*: “*Em Porto Alegre, existem a Administração Popular e a Participação Popular. Aqui o poder de decisão é real e verdadeiramente compartilhado*” (SD5). Há aqui, apenas a constatação

⁴ Este termo que usamos para definir o tipo de asserções que encontramos não nos foi dado por nenhum estudioso da linguagem em forma escrita e já publicada, mas foi construído por nós no decorrer de nossa vida acadêmica, pois de alguma forma vamos definindo e conceituando aquilo que temos construído em termos de conhecimento de língua.

⁵ Cabe salientar que estas asserções afirmativas diretivas são construídas com verbos nos modos indicativo e imperativo.

do processo, já em fase madura, ou seja, o conceito de democracia já foi construído pelos cidadãos de Porto Alegre.

Comprovamos essa mudança, ao observar que, em 2004, o que vinha sendo marcado pela presença de enunciados geradores de *asserções afirmativas diretivas*, agora tem como marca enunciados construídos no modo subjuntivo. Há, agora, verbos que expressam desejos e anseios, além de revelarem incertezas quanto àquilo que deve ou deverá ser feito. “*A juventude, que com seu espírito contestatório e o anseio por transformação, possa contribuir decisivamente para que o Orçamento Participativo continue rebelde e questionador*” (SD6).

A complementação desta nova fase se dá através da última seqüência discursiva de nosso recorte, onde é dada, pela primeira vez em um PI, voz ao Conselho do Orçamento Participativo (COP), formado pelos cidadãos da capital gaúcha, os quais são eleitos nos fóruns de delegados do OP, sendo, assim, representantes da população. O COP faz uma retomada do processo administrativo de Porto Alegre, constatando que antes da Administração Popular, que esteve dezesseis anos no poder, “*a inexistência de sistema de acompanhamento e controle público das reivindicações populares e as velhas práticas paternalistas e clientelistas usadas pelo poder constituído não respondiam aos anseios da sociedade*” (SD7). Existe aí a incorporação do conceito de democracia proposto pela FD que governava então. E mais do que isso: percebemos que este conceito era o que a cidade ansiava por vivenciar.

Isto é reforçado através da expressão do desejo de manter participação ativa na administração da cidade, já que o contexto sócio-histórico indicava uma troca de FD na administração da cidade. Quando o COP afirma que “*esta sociedade organizada deseja a participação da cidadania de forma direta na gestão do estado retratada na constituição do Brasil de 1988, no seu artigo 1º inciso V, parágrafo único que diz: ‘todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente’*” (SD7), percebe-se que o conceito de democracia interligado ao de cidadania foi construído. Suas bases estão firmadas em Porto Alegre, independentemente de quem venha ocupar a posição de governo. A população tem ciência da importância de sua participação na gestão da cidade e exige esse direito, inclusive, buscando amparo legal na Constituição Federal para a legitimação e manutenção deste direito.

Ao se descobrirem cidadãos, os porto-alegrenses entendem que não existe mais a necessidade de tutores. É o início da idade adulta do OP. Com dezesseis anos, ele se desvincula da figura paterna exercida pelos administradores da cidade

e se propõe a seguir seu próprio caminho, se alicerçando naquilo que é garantido pela Constituição Federal do Brasil.

Ao fecharmos essa análise, retomamos a questão da heterogeneidade. Percebemos, no decorrer da nossa análise, que o discurso sobre o OP vai se transformando através do tempo. Seus saberes vão se reconfigurando, no sentido de serem reformulados. O discurso sobre o OP inicialmente é construído de forma pedagogizante, mas se encaminha, aos poucos, para um outro lugar. Temos aí a explicitação da heterogeneidade de que falamos ao iniciar esta seção: saberes circulam nesse processo discursivo e vão se reconstituindo a cada novo passo deste processo.

Tecendo considerações conclusivas: janelas abertas

Quando iniciamos esta trajetória, tínhamos uma dúvida crucial, que nos lançou ao ponto de pesquisa: seria o OP um instrumento gerador de democracia? Ao chegarmos ao final de nosso trabalho de pesquisa, afirmamos que, durante a gestação deste, formulamos muitas hipóteses as quais foram sendo muitas vezes reformuladas. Nossas reformulações por ora fizeram com que avançássemos, no sentido de afirmar que havia um processo democrático sendo construído, assim como, em alguns momentos, fizeram com que retrocedêssemos, momentos estes nos quais duvidamos da instauração do processo e até mesmo negamos sua existência, voltando a nossas concepções iniciais.

Tudo isso se sustenta por ser este um trabalho de análise, leitura e interpretação, que se apóia na metodologia de AD, cujos conceitos possibilitam acompanhar as formulações, reformulações e transformações dos sentidos que ocorrem no interior do processo discursivo, no caso, o do discurso sobre o OP. A reformulação das hipóteses também se deve a nossa história de leituras, visto que nunca lemos um texto da mesma maneira; logo, em cada ida e vinda, entre nossas análises dos recortes e a própria teoria, tínhamos nossas hipóteses reconfiguradas ou asseveradas. Porém, ao chegar ao término deste artigo, podemos afirmar que o OP nos surpreendeu, pois demonstrou, através de sua materialidade discursiva, que é realmente um instrumento de construção de uma prática democrática.

Há ainda uma idéia que nos deixa por ora a pensar: o grupo que sucedeu o PT no governo lutará pela continuidade dessa prática democrática ou buscará, no seu discurso fundador, a retomada do conceito anterior? Com isso percebemos a existência de janelas abertas. Os sentidos não estagnaram. Ao contrário, entramos

num período de muita movimentação, onde os sentidos e saberes estão em circulação e isto pode conduzi-los a efeitos de sentidos anteriores ou a novas significações.

SANTOS, Leticia da Silva. Participative Budget in Porto Alegre: the implementation of a democratic process. **Revista do Gel**, São Paulo, v.5, n.1, p. 129-146, 2008.

ABSTRACT: *This article shows an analysis of the discourse about “Participative Budget” in Porto Alegre, since its implementation until the end of the Workers Party (PT) administration, which lasted for 16 years in this city. Based on the French Discourse Analysis, we focused on the constitutive heterogeneity of this discourse, attempting to identify the movements of meaning that occurred throughout the construction of this democratic project.*

KEYWORDS: *Participative Budget. Democracy. Discourse Analysis. Discursive heterogeneity.*

Referências

ARAÚJO, Inês Lacerda de. Da pedagogização à Educação: acerca de algumas contribuições de Foucault e Habermas para a Filosofia da Educação. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, n.77, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino**. Tradução de João Ferreira, Carmem Varriale e outros. Brasília: UnB, 1986.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. Petrópolis: Vozes, 1972.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INDURSKY, Freda. Da heterogeneidade do discurso à heterogeneidade do texto e suas implicações no processo da leitura. In: ERNST-PEREIRA, Aracy; FUNCK, Susana Bornéo (Org.). **A leitura e a escrita como práticas discursivas**. Pelotas: Educat, 2001.

_____. **A fala dos quartéis e as outras vozes**. Campinas: Unicamp, 1997.

FERREIRA, Maria Cristina Leandro (Org.). **Glossário de termos do discurso**. Porto Alegre: UFRGS, Instituto de Letras, 2001.

Orçamento participativo de Porto Alegre: instaurando um processo de democracia

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise do discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 2003.

PÊCHEUX, Michel. **Discurso**: estrutura ou acontecimento? Campinas: Pontes, 1990.

_____. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Unicamp, 1969.

Bibliografia consultada

ALTHUSSER, Louis. **Resposta a John Louis**: elementos de autocrítica: sustentação de tese em Amiens. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

BECHARA, Evanildo. **Moderna gramática portuguesa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2001.

BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à análise do discurso**. Campinas: Unicamp, 2004.

DUBOIS, Jean et al. **Dicionário de lingüística**. São Paulo: Cultrix, 1978.

DUCROT, Oswald. **O dizer e o dito**. Campinas: Pontes, 1987.

FUCHS, Catherine. A paráfrase lingüística. **Cadernos de Estudos Lingüísticos**, Campinas, n.8, 985.

GUIMARÃES, Eduardo. **Semântica do acontecimento**: um estudo enunciativo da designação. Campinas: Pontes, 2002.

ILARI, Rodolfo; GERALDI, João Vanderlei. **Semântica**. São Paulo: Ática, 2003.

INDURSKY, Freda; FERREIRA, Maria Cristina Leandro (Org.). **Os múltiplos territórios da análise do discurso**. Porto Alegre: Sagra Luzatto, 1999.

LUFT, Celso Pedro. **Moderna gramática brasileira**. São Paulo: Globo, 2002.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **As formas do silêncio; no movimento dos sentidos**. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.

_____. **Discurso e leitura**. Campinas: Cortez, 1988.

Leticia da Silva SANTOS

_____. **A linguagem e seu funcionamento; as formas do discurso**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

PERINI, Mario A. **Gramática descritiva do português**. São Paulo: Ática, 2002.