

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: EXPERIÊNCIA E ESPERANÇA

Eno Dias de Castro Filho¹

DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-16-2.103-116>

Sumário: 1 Introdução: cogovernança, outros nomes e seus contextos; 2 Metodologia; 3 OP de Porto Alegre: contornos; 4 OP de Porto Alegre: minha experiência; 5 Considerações finais: lições aprendidas e esperança; Referências.

1 INTRODUÇÃO: cogovernança, outros nomes e seus contextos

A experiência aqui descrita e discutida não se desenvolveu sob a denominação de cogovernança, expressão-chave deste *e-book* do Movimento Político pela Unidade (MPpU). O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre foi uma experiência que transcorreu por quase 30 anos sob as consignas de “participação popular”, “democracia participativa” e “controle social sobre o Estado”, entre outras. Para os que a viveram, talvez a expressão “cogovernança” raramente – ou nunca – tenha sido dita. Uma vez conhecida, porém, dificilmente alguém poderá dizer que aquela experiência é distante do conceito de cogovernança: “capacidade de gestar coletivamente uma visão comum sobre a cidade e agir em ‘corresponsabilidade’, instituições e cidadania ativa, numa rede única de sujeitos e bens relacionados” (MPpU, 2021). O OP expressou, sem sobra de dúvida, uma vivência concreta da fraternidade na política.

O lugar do autor nessa experiência foi o de protagonista. Integrou a coordenação da campanha eleitoral de 1988, que conduziu o Partido dos Trabalhadores (PT) à sua primeira vitória eleitoral em Porto Alegre. Atuou, por alguns meses desde a posse (jan./1989), no gabinete do Vice-Prefeito. Na sequência, foi eleito para o Diretório e Executiva municipais do partido. Mais tarde, em 1993, retornou ao governo como Secretário de Saúde Adjunto. A primeira inserção na gestão da cidade deu-se, justamente, no ano em que o novo governo gestou

¹ Foi Secretário de Saúde Adjunto de Porto Alegre. Foi médico de família e comunidade (por 25 anos) na Unidade de Saúde Barão de Bagé, Gerente do Serviço de Saúde Comunitária e professor no Mestrado de Avaliação de Tecnologias em Saúde no Grupo Hospitalar Conceição. Criou e coordenou o Telessaúde/RS. Trabalha em projetos do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, da BIREME/OPAS e da FGV-RJ. E-mail: enofilho@gmail.com

o Orçamento Participativo. O OP tornou-se a metodologia de partilha das decisões sobre o orçamento municipal com a população de Porto Alegre.

As consignas que orientaram a concepção do OP eram congruentes com um novo contexto que surgia. Desde a ditadura militar, Porto Alegre viveu sob administrações que não compartilharam decisões sobre seus investimentos com os cidadãos, pois não havia canais para isso. A eleição de Olívio Dutra, de um partido à esquerda, validou nas urnas uma avaliação de que o orçamento municipal vinha servindo a pactuações entre governantes e poderosos, a serviço de interesses econômicos minoritários. A palavra “popular”, na expressão “participação popular”, contrapunha-se a uma tradição elitista e se conectava à “inversão de prioridades” sociais prometida na campanha. Era seu transbordamento (inundação?) coerente como inversão do processo decisório.

É possível, assim, que a expressão “cogovernança” não houvesse sido utilizada, naquele momento, **nem mesmo se fosse conhecida mais amplamente**. Ela carrega a possibilidade de significar uma neutralidade não conflitiva. Não expressaria os afetos envolvidos na rejeição à tradição elitista e nem a esperança de mudança. Naquele contexto, não se tratava de apenas colocar diferentes sujeitos sociais a pactuar novos acordos, mas de fazê-lo com a direcionalidade do programa social aprovado nas urnas. Isso não define uma oposição conceitual entre cogovernança e participação popular, mas situa a importância da referência nítida à transformação de uma realidade injusta como motivadora para a ampliação da base de tomada de decisões.

No entanto, **cumpre notar que “cogovernança” não é uma expressão amplamente conhecida**. Uma busca na internet (não limitada à língua portuguesa) realizada no dia 05 de maio de 2021, no Google Acadêmico, revelou tão somente 85 resultados para o termo. No mesmo dia, encontrou-se 331 mil resultados para “participação popular”. Já para “orçamento participativo”, um recorte específico dentre os tantos possíveis para a prática de cogovernança, foram encontrados, na mesma data, 87.900 resultados.

Tais achados podem orientar o diálogo do MPpU com realidades distintas, sugerindo ocasiões de usar outras expressões que as sementes do Verbo e/ou a ação da Igreja já espalharam na realidade humana antes de iniciativas atuais. Isso pode contribuir no processo de encarnação do Carisma dos Focolares na política, missão do movimento. Com pluralidade semântica, mais facilmente somar-se-ão parcerias para fazer jus ao coração dos compromissos da “Charta” do MPpU (2016). Eles requerem grande pujança, pois se contrapõem a “uma globalização injusta”, assumem a “prioridade aos mais vulneráveis” e defendem a “utilização social dos bens” no caminho de “sustentar a democracia de cada povo”.

A constituição do OP também foi tensionada pelo risco de um certo estreitamento. Havia lideranças da esquerda que propugnavam, em 1989, pela ideia de *governar para os trabalhadores*. De certo modo, era uma ideia restritiva em relação ao conjunto da cidade. Embora desejasse focar na maioria, não considerava a necessidade de incidir, a partir dos interesses dessa maioria, sobre a diversidade de necessidades e percepções presentes na cidade. Essa concepção estreita foi superada pela perspectiva mais abrangente de *governar para todos a partir do horizonte das classes trabalhadoras*.

Essas diferenças podem fazer pouco sentido no contexto atual, em que pautas de *cores, costumes e símbolos* (o azul e o rosa, ou o verde-amarelo) parecem ter deslocado as *necessidades das maiorias excluídas ou exploradas* dos debates nacionais. No entanto, aquelas controvérsias de 1989 evidenciaram um elemento central da política que tanto o neofascismo como uma ala estreita da esquerda deixam de lado: a hegemonia.

Coesionar livremente a sociedade a partir de um centro de gravidade relacionado a interesses de um segmento é o significado do exercício da hegemonia. Tal noção deixa nítida uma verdade muitas vezes escondida: no mundo real, onde os bens são escassos, os acordos possíveis tendem a expressar a predominância sustentada de alguns interesses. O mais comum é que expressem a predominância dos interesses dos que concentram os meios de poder econômicos, políticos ou bélicos. Essa predominância sempre tem um impacto persistente na cultura da época; no entanto, os conflitos decorrentes dessa dinâmica também podem dar lugar a iniciativas contra-hegemônicas. Essas são as que favorecem o empoderamento dos despossuídos e a extensão de sua influência na sociedade e podem ser limitadas no tempo e no espaço, até que a sociedade venha a revolucionar-se, mas nem por isso deixam de marcar, em outro sentido, a mesma cultura.

A pauta da cogovernança, trazida pelo MPpU, mesmo sendo um termo pouco afeito aos debates então existentes, também pode incluir a noção de hegemonia. Os objetivos expressos na sua *Charta* tendem aos interesses e necessidades mais universais, de cuja realização amplas maiorias se encontram alijadas. Isso significa privilegiar demandas humanas e ambientais que precisam ser satisfeitas mesmo quando contrariam a lógica dominante.

A lógica imposta pela crescente concentração social de poder é satisfazer, acima de tudo, processos de maior concentração de riqueza pelos grandes acionistas. Isso trouxe o mundo à polarização predatória, a pretensões de supremacia unilateral, à precarização dos vínculos de trabalho e da proteção social. Diante disso, até mesmo a redução da pobreza extrema tem sofrido desaceleração (BANCO MUNDIAL, 2020). Nesse sentido, não bastaria imaginar uma cogovernança neutra, ou entabular acordos que reproduzam a extrema concentração de bens e

poder por uma minoria da humanidade. Desiguais sentados em torno de uma mesa não cogovernam: eles reproduzem a desigualdade. É preciso articular, cada vez mais, a cogovernança a um horizonte político que inverta prioridades a partir das necessidades humanas majoritárias e universais, sem esquecer a obrigação moral de também validar e atender às necessidades das minorias historicamente desrespeitadas.

2 METODOLOGIA

Trata-se de um relato de caso, organizado em descrição histórica e experiência pessoal. Dadas essas características, a discussão ocorre transversalmente à narrativa e às considerações finais.

3 OP DE PORTO ALEGRE: CONTORNOS

O Orçamento Participativo de Porto Alegre nasceu com a vocação de inverter prioridades e superar um elitismo que dominava a cidade. O projeto político em que foi gestado se propunha a priorizar as necessidades populares, articulado a um sentido de universalidade. Na campanha eleitoral, a referência a governar com a população decidindo era frequente.

Empossada a Administração Popular (assim denominou-se), constatou-se que não havia massa crítica para iniciar o novo processo. As duas experiências prévias no país (Lages, SC e Pelotas, RS) foram processos meramente **consultivos** e ocorreram em cidades de porte bastante menor. Naquele momento desejava-se inovar, com processos participativos **deliberativos**. Esse desejo e compromisso programático defrontou-se, por óbvio, com um orçamento quase inteiramente comprometido pelas decisões da legislatura anterior e também com a ausência de canais potentes de participação popular autônomos, não vinculados a tradições clientelistas históricas.

No início, o governo propôs às organizações comunitárias dividir a cidade em cinco regiões; elas contrapuseram que fossem 16 regiões para facilitar o deslocamento popular e respeitar afinidades históricas entre as reivindicações comunitárias. O governo aceitou. Depois disso, algumas ainda se organizaram com microrregiões internas, o que também foi respeitado. Por exemplo, a região Extremo Sul, menos adensada em população, organizou-se em sete microrregiões.

A constituição de uma dinâmica local viva não se desenvolveu num processo rápido. Foi necessário colocar pessoas do governo a visitar, informar, estimular várias reuniões que começaram pequenas. Foi lenta a compreensão dos mecanismos orçamentários, da realidade

arrecadatória fiscal do município, das aplicações obrigatórias por vínculo legal, do montante comprometido com pagamento de pessoal e com contratos existentes. De início, a tendência popular foi de apresentar todas as reivindicações simultaneamente, como se todo o orçamento municipal estivesse disponível a novas deliberações. Era somente 2% do Orçamento Municipal que, disponíveis para novos investimentos, estavam imediatamente livres para as decisões do OP. O aprendizado e a construção de uma lógica de definir prioridades e cronogramas foi vagaroso, inclusive com desgaste governamental decorrente de não atender “tudo ao mesmo tempo agora”.

A instituição de uma inserção popular nos processos governamentais de administração orçamentária – e na fiscalização das obras decididas em comum – permitiu aliar “pés no chão” às necessidades quase infinitas das comunidades. A transparência do governo em expor as limitações existentes e sua tenacidade em manter o compromisso com as decisões do Orçamento Participativo, mesmo quando contratempos postergassem sua realização, foi decisiva para sustentar a aposta da cidadania nessa cogovernança que invertia as velhas prioridades elitistas.

A discussão de somente 2%, contudo, era frustrante para a população. Crescer em conhecimento e participação também traz maior consciência de direitos e dignidade, e o programa eleitoral de inversão de prioridades havia estimulado isso. No entanto, debater quais seriam as obras prioritárias definidas na região implicava a abertura para que a aprovada não fosse aquela inicialmente defendida por cada um. Convencer, deixar-se convencer e depois lutar pela obra que atenderia a necessidade do outro – e não sempre a sua – era um aprendizado revolucionário de fraternidade. Um processo bastante difícil e inovador. Lento, quase uma gestação.

Nesse contexto, o questionamento sobre as receitas da cidade se colocou naturalmente. Uma das fontes de arrecadação de forte conotação municipal centralizou as atenções: o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU). A longa tradição elitista da política em Porto Alegre havia deixado sua marca também nesse imposto. A desatualização cadastral de terrenos e construções era formidável. Isso achatava a aplicação técnica dos critérios tributários, mesmo considerando sua lógica tradicional. Havia no ar o peso da era neoliberal iniciada pelo ator cowboy Reagan e pela Baronesa Thatcher de Kesteven, respectivamente à frente dos governos estadunidense e inglês, há cerca de uma década. Havia sido quase sacralizado o não aumento de impostos. Ainda assim, a população que se mobilizava e se organizava para inverter as velhas prioridades empurrou o governo e a legislatura municipal a uma reforma tributária e à atualização das plantas do IPTU. A mudança foi aprovada com a pressão popular e o apoio do governo de

esquerda. Cresceu a disponibilidade de recursos para o ano seguinte, assim como a afluência popular nos canais do OP. Cresceu também a autoconfiança popular na cogovernança.

A estrutura das instâncias eleitas no OP incluía um Conselho de Representantes (dois por região, 32 no total) e um Foro de Delegados, que eram eleitos numa proporção dos participantes nas plenárias das regiões. No primeiro espaço, tomavam-se decisões. No segundo, compartilhavam-se informações que, assim, eram capilarizadas nas comunidades, mas não apenas informações sobre as decisões e prioridades definidas no Conselho, como também as que permitiriam fiscalizar o andamento de tudo. Tais mecanismos estimulavam a participação nas “rodadas” (plenárias), mas também abriam o risco de práticas deformadas. Um vizinho que desejava ser eleito delegado podia facilitar a ida às rodadas de contingentes que nem sabiam do que se tratava, inclusive com incentivos materiais ou clientelistas. As tradições elitistas são sempre uma tentação, mesmo em processos participativos populares inovadores. A introjeção do opressor (e seus valores) pelo oprimido é, muitas vezes, enraizada. Seu “exorcismo” pela luz da fraternidade requer toda uma pedagogia do oprimido (FREIRE, 1970) num caminho social e político em que adultos vivenciam os novos espaços como oportunidade não escolar de educação como prática de liberdade (FREIRE, 1967).

Havia contrapesos aos riscos de deturpações, como a não remuneração. O Conselheiro tinha o mandato de um ano, permitida apenas uma recondução. Seu mandato de atuação era imperativo: não podia alterar as prioridades da sua região. Ademais, podia ser destituído a qualquer tempo se a base avaliasse que ele deixou de representá-la. No entanto, nada disso representava um imobilismo para o representante, pois sua tarefa era justamente dialogar com os pares, no Conselho, para entenderem juntos quais seriam as prioridades para o ano seguinte dentro do que o orçamento comportava. E não eram apenas desafiados pelas demais prioridades das regiões, mas também pelas chamadas demandas institucionais.

A Administração Popular, estudando o conjunto da cidade, identificava ou elaborava demandas de relevância geral. Equipamentos públicos inéditos, novos serviços de ampla abrangência, vias perimetrais, um processo democrático novo para pensar o futuro: muitos podem ser os exemplos de propostas que o próprio governo poderia levar – e levava – à consideração do Conselho. Como a receita municipal é limitada, tais demandas concorriam com as demandas das regiões. Votações foram infrequentes; era mais comum um diálogo extenso, até que o convencimento recíproco se realizasse. Entretanto, a própria existência dessas demandas institucionais acabou pautando questões setoriais, como as da saúde, educação e outras seis que, por vezes, se subdividiam em temas ainda mais focados. Tornou-se necessária uma base de conhecimento cada vez mais ampla, terminando por transbordar para a necessidade

de uma nova camada de representação popular que seria incluída na estrutura do OP. Foram as Plenárias Temáticas, cuja dinâmica foi se aperfeiçoando e sendo integrada ao processo geral por distintas vias.

A complexidade crescente da cogovernança foi tornando patente que desconcentrar e democratizar decisões requeria uma também crescente profissionalização do trabalho de ampliação da base deliberativa. Porto Alegre era, até antes do OP, uma cidade sem descentralização administrativa. A participação cidadã estendida trouxe à ordem do dia a necessidade de uma maior descentralização da gestão municipal. Criaram-se os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, as Administrações Regionais e toda uma lógica de abrangência crescente do diálogo, da participação e da cogovernança. Não é objeto deste artigo descrever essa trajetória maior, mas cabe ressaltar que a participação popular, se real, pode gerar ondas de impacto que vão-se dirigindo a cada vez mais aspectos e dinâmicas do governar, ou do cogovernar. Na realidade, tais ondas puderam extrapolar em muito os limites territoriais de onde foram geradas (DE OLIVEIRA, 2016), alcançando o estado de *recomendação mundial* e multiplicando a experiência original por cerca de 2.800 outros governos pelo planeta.

O êxito do OP não se deu apenas no plano da inovação institucional de cogovernança ou em seu prestígio mundial. Ele demonstrou a conexão decisiva entre a redistribuição de poder e a redistribuição de recursos públicos. Isso é facilmente perceptível se olharmos para a proporção de participantes por faixa de renda familiar em relação à proporção dessas faixas na população de toda a cidade. Enquanto na cidade, em 2005, havia 31,1% de presença da população na faixa de até dois salários-mínimos, nas atividades do OP, ela era de 49,8%. Para a faixa de mais de doze salários-mínimos, a proporção se invertia. Na cidade, 16,5%; no OP, 3,4%. Se considerarmos a faixa de até quatro salários-mínimos, sua participação no OP naquele ano foi de 76,2%, enquanto sua presença na cidade era de 57,2% (FEDOZZI, 2007). É visível que houve uma forte inclusão social na tomada de decisões. E ele realmente foi um instrumento efetivo e consistente de melhoria das condições de vida das populações mais pobres de Porto Alegre, haja visto que um estudo dos anos 1989-2000 evidenciou forte associação de regiões com mães menos escolarizadas, população mais jovem e maior proporção de domicílios irregulares, com maior investimento municipal per capita (MARQUETTI, 2002).

A conexão entre redistribuição de poder e de renda (indireta) abrangeu recortes sociais para além do econômico. A proporção racial e de gênero de participantes em relação à sua presença na cidade revela que o OP também representou um avanço nessas questões. Se, na cidade, a proporção de negros (autorreferida) era de 8,7% no ano 2000, e 7,8% de pardos em 2002, o Conselho de Representantes do OP registrou 24% de negros e 0% pardos. Aqui se

expressa tanto uma presença negra maior como provavelmente também uma maior autoidentidade racial. Em relação aos sexos, em 1993, a presença feminina ainda era menor nas atividades do OP (46,7%) do que na cidade (53,3%), mas essa situação foi superada. Em 2005, e agora olhando para o “topo da pirâmide” (o Conselho), as mulheres eram 53,5% (FEDOZZI, 2007).

A experiência subjetiva de quem viveu em Porto Alegre naquele período confirmou os dados: foi de maravilhamento com a grande e acelerada implementação de saneamento básico e pavimentação de vias nas quais historicamente se encontrava chão de terra e esgoto a céu aberto. Mudou a face da cidade. As três sucessivas reeleições daquele projeto político são um indicador sugestivo desse impacto.

4 OP DE PORTO ALEGRE: MINHA EXPERIÊNCIA

Este é o capítulo em que a escrita impessoal dá lugar à redação em primeira pessoa. Fui eu quem vivi e refleti sobre essa experiência, e não “ele, o autor”. Mas qual é a razão de inserir essa perspectiva, que é pessoal sem deixar de ser metódica? Ela, certamente, não é necessária; contudo, pode ser útil ao leitor. Pode servir como uma extensa “declaração de conflito de interesses”, habitual em publicações acadêmicas, ou elucidar meu lugar de fala e os pactos entre o individual e o histórico, tecidos por mim e acima de mim, antes e depois do OP. De modo mais destacado, pode permitir uma reflexão sobre a relação entre valores pessoais e lições políticas.

Cheguei ao momento de integrar a Administração Popular após um percurso peculiar. Meu pai foi advogado de presos políticos da ditadura militar. Em minha casa, conhecemos de perto a brutalidade, a ilegalidade e a letalidade daquele governo ilegítimo, fruto de um golpe contra a Constituição Federal de 1946, que se prolongou por mais de 20 anos. Ao lado dessa experiência familiar, desde minha adolescência, fui instruído pelo compêndio do Concílio Vaticano II, pelas declarações do CELAM e da CNBB e pelos documentos papais. Aprendi, com o Concílio, que as angústias da população sofrida precisavam ser minhas (CONCÍLIO VATICANO II, 1965) e, de fato, elas ecoavam em meu coração. Aprendi, com João XXIII, que o caminho dos cristãos na construção da civilização do amor era de unidade com todos os “homens de boa vontade” (JOÃO XXIII, 1963), o oposto do integrismo teocrático. E aprendi, com Paulo VI, que poderia haver condições que justificariam até mesmo a luta armada contra tiranias (PAULO VI, 1967). Felizmente, o povo brasileiro terminou por encontrar caminhos de luta dura, mas pacífica, para a redemocratização do país. Não sofri as agruras da luta armada. Percebi que meu compromisso com Jesus me impulsionava à Unidade com os que construíram

os novos caminhos de libertação a partir das lutas sindicais, estudantis, da periferia urbana e do campo.

Origina-se nesse contexto minha decisão de somar na fundação do partido político que se tornaria o caudal daqueles movimentos, o dos Trabalhadores. Permaneci nele até que seu primeiro governo federal abrigasse alianças com forças políticas evidentemente limitantes da manutenção da coerência programática necessária. Naquele momento, embora eu ainda não conhecesse o Movimento dos Focolares, e sua Assembleia Mundial de 2020 estivesse longe de acontecer, quis “reavivar decididamente... a paixão por Jesus Abandonado (N.A.: a quem sempre amei) vivo nos solitários, nos excluídos, nos pobres...” (ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES, 2021) e me somei na fundação do Partido Socialismo e Liberdade (PSoL). Permaneci até que suas ações no STF a respeito do aborto tornaram impossível minha permanência na condição de filiado. Inobstante, sigo reconhecendo: o conjunto de seus posicionamentos somam mais na defesa da vida que a postura dos que se opõem à legalização do aborto, dizem defender a família, mas apoiam a exclusão social, a exploração das maiorias trabalhadoras, o racismo, o machismo e, mais recentemente, são responsáveis pela escala brutal da mortandade pela pandemia, principalmente entre os pobres.

Foi à base desses compromissos trajetória que, nos idos de 1988, concretizou-se minha participação na coordenação da campanha eleitoral de Porto Alegre. Fui responsável por toda a campanha de rádio. Os candidatos a prefeito e a vice, Olívio Dutra e Tarso Genro, liam ao microfone exatamente os textos que eu redigia para eles. Era dessa monta a afinidade política presente naquele período, embora eu participasse de um agrupamento minoritário na dinâmica interna do partido. Em seguida, fui integrado ao gabinete do vice-prefeito como Assessor Especial. Desde logo produzi, em dueto com Luciano Fedozzi, um parecer que deixou sua marca na concepção do OP. Recomendamos ao governo um posicionamento a respeito do caminho inacabado proposto pelo governo do PDT a respeito de participação popular. Ele criava “conselhos populares” que eram, na realidade, câmaras temáticas/setoriais de cogovernança consultiva. Sem ligação aos territórios onde se vivia a dura realidade da pobreza, não refletiam a aspiração de inversão de prioridades, nem o reconhecimento das deliberações da população. Nosso parecer recomendou mudar de rota. Mesmo em choque com a recomendação do então Secretário de Planejamento, foi aceito e pavimentou o caminho para a realidade do OP aqui já descrita.

Além disso, tive outros papéis no curto primeiro período de integrante do governo, alguns dos quais descritos em literatura internacional (HARNECKER, 1995). No entanto, a vivência mais intensa no Orçamento Participativo se daria quando assumi o papel de Secretário

de Saúde Adjunto em 1993, já no segundo mandato da Administração Popular. Não posso dizer que foi uma experiência simples. Como gestora, nossa equipe da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) tinha uma visão verticalizada sobre a maneira de articular a rede de saúde da cidade. Havíamos apresentado nossos projetos ao Conselho Municipal de Saúde. A resultante de seus debates e deliberações se tornara nosso Programa. Eram tempos excepcionais: conquistamos a municipalização da saúde, a criação do SAMU (muitos anos antes dele se tornar uma política pública nacional) e a implantação da estratégia Saúde da Família (na época, ainda PSF), entre tantos outros desafios. Isso nos dava uma visão da cidade como um todo, inclusive sobre prioridades de ampliação dos serviços. A expansão da rede de saúde era diferente de uma obra de saneamento ou viária, pois depois dela se agregava um grande e permanente custeio de pessoal, material de consumo e serviços de apoio.

O que chamávamos de saber técnico, porém, nem sempre se coadunava com as prioridades acordadas pelas comunidades no OP. Frequentemente íamos às atividades do OP. Nessa vivência, reafirmamos nossos princípios de aprender a ouvir e a ceder. Princípios essenciais à fraternidade na política. E percebemos logo que era muito melhor que o Plano Municipal de Saúde avançasse com apoio ativo das comunidades, do que sem ele Mesmo que isso implicasse ritmos diferentes dos que concebíamos. Por outro lado, as comunidades também desenvolveram um saber crescente sobre as premissas do planejamento da SMS. Portanto, houve crescimento recíproco e progressivo.

Minha experiência e minha esperança, neste caminho de aprendizado no diálogo, seriam muito bem expressas, recentemente, pelo padre Vilson Groh:

eu chamo isso de mística. E ela constitui uma força para olhar a casa comum, onde todos tenham direito de se sentar à mesa dessa nossa casa de forma recíproca, como sujeitos de direito que vão-se articulando, propondo e rompendo com as estruturas do sistema capitalista, de uma economia que exclui, descarta e torna o ser humano um objeto. (GROH, 2021)

O fim do OP, a partir do governo eleito em 2016, após ter persistido durante governos de orientações políticas diversas, traz indagações que já foram abordadas em diferentes publicações e por vários autores. Importa reter que a memória viva do período em que ele vigorou pode representar a semente da qual eclode a verdadeira vida depois de morrer.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: lições aprendidas e esperança

O que o Orçamento Participativo de Porto Alegre pode ensinar ao Brasil hoje? Qual a importância do OP no momento em que um governo de extrema-direita produz um fabuloso

empobrecimento dos brasileiros, privatiza o que era de todos, negligencia a gravidade da pandemia de Covid-19, apoia a destruição natural e ameaça a democracia?

Antes de mais nada, é necessário refletir que o OP não surgiu apenas de uma conjuntura específica de Porto Alegre. A eleição do governo da Administração Popular coincidiu com a promulgação da nova constituição democrática de 1988, que sucedeu à legislação ditatorial do golpe militar de 1964. Foi um momento de forte crescimento de tudo que expressava participação e cidadania. Foi o período em que os movimentos que forçaram a redemocratização encontraram seu auge, num contexto em que o PT ainda não havia se aliado a seus opostos.

Naquela conjuntura, o OP representou mais do que uma experiência local. Ele impulsionou a teorização da transformação social em plena era mundial do domínio dos grandes acionistas. Mesmo quando os representantes dos plutocratas buscavam associar os movimentos sociais ao estalinismo que ruía, o OP simbolizava um patrimônio alternativo incontestável. Não se tratava apenas de difundir processos eleitorais em amplos espaços da sociedade civil, como o fim da ditadura militar inspirava, nem somente de criar dinâmicas de cogovernança. Era a inspiração para uma dinâmica específica de cogovernança. Aliava redistribuição de poder à redistribuição de recursos em um vetor direcionado aos segmentos sociais tradicionalmente excluídos e explorados.

Encontrar o caminho para esse modelo de cogovernança pode ser a contribuição mais original da reflexão sobre o tema neste momento. Ir além de uma inexistente neutralidade social e seguir o magistério do Papa Francisco:

enquanto não forem radicalmente solucionados os problemas dos pobres, renunciando à autonomia absoluta dos mercados e da especulação financeira e atacando as causas estruturais da desigualdade social, não se resolverão os problemas do mundo e, em definitivo, problema algum. A desigualdade é a raiz dos males sociais. (FRANCISCO, 2013)

Ainda segundo o Papa, “explicitar que toda a política (N.A.: e a cogovernança em especial), deve estar a serviço de atacar as causas estruturais da desigualdade social é o mais forte sinal político de ouvir o grito de nossa época, aliado ao cuidado da criação” (FRANCISCO, 2015). Deixar isso apenas implícito, como se a Unidade pudesse secundarizar as exigências do grito da humanidade, poderia ser um fracasso.

Da Nova República ao quarto governo do PT eleito em 2014, expandiram-se pelo país experiências de participação popular e espaços de cogovernança. No entanto, um processo jurídico sentenciado como suspeito, sustentado pela pressão confessa da ação militar inconstitucional, criou um contexto de legitimidade questionada para as eleições nacionais de

2018. Neste processo foi eleito um presidente de extrema-direita, defensor histórico das criminosas milícias cariocas. Aos cem dias de seu governo, com alta carga simbólica, editou decreto que estreitaria radicalmente os canais de participação e cogovernança (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2019), contestado por Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 6121, e deu origem a uma grande confusão normativa.

De um lado, o fato de que um governo possa confrontar vários anos de ampliação legal dos espaços de cogovernança é revelador de que a concentração de poder ainda pode ser uma dinâmica pujante. Isso se diferenciaria pouco do que o continente aprendeu com as ditaduras militares nas décadas de 60 e 70. Ali, era a própria ordem constitucional que foi pisada e rasgada. Agora, são os avanços no interior da democracia.

Nesse cenário um governo que ameaça frequentemente a nação com o fechamento do Congresso e do STF, também busca extinguir espaços de cogovernança. A surpresa necessária é a de existir resistência a tudo isso. O país viu serem esmagados direitos trabalhistas e previdenciários em dimensão sem precedentes. Terá perdido mais de meio milhão de seus filhos pela negligência e imprudência do titular federal frente à pandemia de coronavírus. Saberá ir além de um movimento alternativo de personalidades? Saberá resgatar as experiências de redistribuir poder e riquezas para definir os rumos de sua reconstrução? Saberá constituir uma dinâmica social com alicerces populares resistentes ao exclusivismo dos grandes acionistas, verdadeiro e recorrente motor de retrocessos na liberdade e participação popular em todo o continente?

O Orçamento Participativo de Porto Alegre foi uma experiência que configura esperança, não apenas como aporte técnico e demonstração de que a cogovernança é possível e produtiva. Ele recorda que ambiciosas metas de mudança social e superação da desigualdade podem ser alcançadas com ampliação e aperfeiçoamento da democracia. Recorda que a democracia só pode ser resgatada substantivamente quando é tecida na superação da desigualdade. A extrema-direita pode apossar-se do poder e iludir milhões com uma pauta de costumes, biombo para sua pauta econômica de privatização e desregulamentação. O inverso, contudo, não é verdadeiro. Não basta uma pauta de distribuição de renda para reconstruir a nação. É necessário redistribuir o poder.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES. Declaração para uma Nova Primavera da Obra de Maria. In: ASSEMBLEIA GERAL DOS FOCOLARES. **A coragem de abraçar o mundo**. [S.l.: s.n.], 2021.

BANCO MUNDIAL. **La pobreza y la prosperidad compartida: un cambio de suerte.** [S.l.]: Grupo Banco Mundial, 2020, p. 2–26. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/211602ovSP.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.

CONCÍLIO VATICANO II. **Constituição Pastoral Gaudium et Spes.** Roma, 1965. Disponível em: https://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html. Acesso em: 08 jun. 2021.

DE OLIVEIRA, O. P. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 219–249, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016222219>. Acesso em: 08 jun. 2021.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FRANCISCO. **Exortação Apostólica Evangelii Gaudium.** Roma: 2013. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html. Acesso em: 08 jun. 2021.

FRANCISCO. **Encíclica Laudato Si'.** Roma: 2015. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.

GROH, V. Um encontro com o outro mais vulnerável. In: EKKLESIA BRASIL (org.). **Caminhos de Comunhão e Diálogo.** Vargem Grande Paulista: Cidade Nova, v. 1, n. 1, p. 15-17, 2021.

HARNECKER, M. **Haciendo camino al andar.** Chile: LOM Ediciones, 1995.

JOÃO XXIII. **Encíclica Pacem in Terris.** Roma: 1963. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragésimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

MARQUETTI, A. O Orçamento Participativo como uma Política Redistributiva em Porto Alegre. *In*: 1º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE, 2002.

MPpU. Movimento Político pela Unidade. **Charta MPpU Charter.** 2016.

MPpU. Movimento Político pela Unidade. **Editais de Chamada para Publicação de Artigos: II Congresso Internacional De Cogovernança.** Brasília, 21 abr. 2021.

PAULO VI. **Encíclica Populorum Progressio.** Roma: 1967. Disponível em:

http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadregesimo-anno.pdf. Acesso em: 08 jun. 2021.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.