

## **Um Legado Silencioso: os quarenta anos da experiência pioneira de participação popular em Pelotas - “todo poder emana do povo” (1984-2024)**

**Alfredo Alejandro Gugliano<sup>1</sup>**

**Para Gomercindo Ghiggi<sup>2</sup>**

Noções como “democracia participativa”, “capital social”, “inclusão social”, “governança” e tantas outras que incorporamos ao nosso léxico nas décadas recentes têm, certamente, inspirado estudos de grande interesse e importância. Mas, é oportuno lembrar que a componente virtuosa associada a cada um desses conceitos não nos dispensa do exame crítico, sem o qual a prática da análise política perde sua dimensão científico-reflexiva para tornar-se prática política. (Reis, 2003, p. 14)

**Resumo:** Este texto tem como objetivo refletir sobre a trajetória de uma iniciativa inovadora que surgiu na cidade de Pelotas, caracterizada pela frase "todo poder vem do povo". Em 1984, sob a liderança do então prefeito Bernardo de Souza, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), foi implementado um ambicioso projeto de democratização e participação cidadã na administração pública. O projeto se baseava na criação de um sistema de assembleias públicas, que promovia encontros em cada bairro, terminando em uma grande assembleia municipal. Nos fóruns, a população teve a oportunidade de debater temas relevantes, tais como investimentos públicos, políticas tributárias e reajustes salariais para o funcionalismo público. Apesar de ter sido relativamente curta, essa iniciativa teve um impacto significativo, contribuindo para a expansão de experiências de gestão pública participativa em todo o Brasil.  
**Palavras-chave:** Orçamento participativo; democracia participativa; Pelotas.

**Title: A Silent Legacy: forty years of the pioneering experience of popular participation in Pelotas - all power emanates from the people’ (1984-2024)**

**Abstract / Resumen** This text aims to reflect on the trajectory of an innovative initiative that emerged in the city of Pelotas, characterised by the phrase ‘all power comes from the people’.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Políticas e Sociais (UCM-Espanha). Departamento de Ciência Política UFRGS. Pesquisador CNPq. E-mail: alfredogugliano@hotmail.com

<sup>2</sup> Na fase final de revisão deste trabalho fui surpreendido pelo falecimento do colega e amigo Gomercindo Ghiggi, professor aposentado da Faculdade de Educação da UFPel com quem tive a felicidade de conviver por vários anos. Gomercindo, um entusiasta da experiência do “todo poder emana do povo”, foi a primeira pessoa que conversou comigo sobre a tentativa de construir uma proposta de democracia participativa na cidade de Pelotas e me incentivou a pesquisar sobre o tema.

In 1984, under the leadership of then mayor Bernardo de Souza, of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB), an ambitious project was implemented to democratise and involve citizens in public administration. The project was founded on the establishment of a system of public assemblies that promoted meetings within each neighborhood, culminating in a substantial municipal assembly. In the forums, the population had the opportunity to debate relevant issues, such as public investments, tax policies and pay rises for civil servants. Despite its short duration, this initiative had a significant impact, contributing to the expansion of participatory public management experiences throughout Brazil.

**Keywords:** participatory budgeting; participatory democracy; Pelotas.

## Introdução

A história do orçamento participativo, embora recente, enfrenta desafios significativos na reconstituição de sua trajetória. Um dos principais obstáculos é a falta de registros sistemáticos nas cidades onde essa proposta foi implementada, especialmente em relação a experiências pioneiras anteriores à década de 1990. Embora essas iniciativas participativas não tenham recebido o mesmo reconhecimento que a de Porto Alegre, desempenharam um papel crucial na criação de espaços de envolvimento cidadão na gestão pública, especialmente durante a transição democrática brasileira. Essas experiências, junto a outros movimentos de mobilização da sociedade civil, foram fundamentais para enfraquecer as bases de apoio à ditadura militar e criar as bases do novo regime político democrático que estava para nascer.

Este texto busca resgatar a trajetória de uma dessas iniciativas pioneiras, a proposta implementada em Pelotas, conhecida como "todo poder emana do povo". Em 1984, sob a liderança do prefeito Bernardo de Souza do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), foi lançado um ousado projeto de democratização local, baseado em um sistema de assembleias públicas que culminava em uma grande assembleia municipal. Nesses fóruns, eram discutidos investimentos, tributos e até mesmo reajustes salariais do funcionalismo. Apesar de sua breve duração, esse evento foi central nas experiências de gestão pública participativa no Brasil.

Para abordar essa trajetória, o texto está dividido em seis seções. A primeira seção apresenta uma breve discussão sobre o significado da ideia de gestão pública participativa. Já a segunda aponta para o panorama das experiências pioneiras de gestão pública participativa no Brasil, no período posterior ao golpe militar de 1964. A terceira seção contextualiza a proposta de Pelotas, destacando as dificuldades financeiras enfrentadas pela administração municipal.

Em seguida, a terceira seção analisa a implementação da proposta, enquanto a seção subsequente examina suas principais características.

Metodologicamente, o artigo fundamenta-se em um estado da arte sobre a experiência de Pelotas. Essa abordagem permitiu listar e organizar a produção acadêmica existente sobre o tema, servindo como base para compreender as diversas abordagens e perspectivas adotadas (Ferreira, 2002). Com um caráter inventariante, essa metodologia se distingue da revisão de literatura, oferecendo uma dinâmica mais flexível na coleta e análise das obras relacionadas ao tema central. Ao aplicar essa estratégia, o artigo constatou a escassez de publicações específicas sobre a experiência pelotense, sendo a maioria dos textos encontrados oriundos de trabalhos de conclusão de curso e dissertações realizadas, especialmente, na Universidade Católica de Pelotas e na Universidade Federal de Pelotas.

Para complementar a pesquisa, foram realizadas entrevistas abertas com dirigentes da administração municipal da época, visando captar memórias e percepções não registradas nos documentos oficiais. Assim como uma pesquisa documental em arquivos de jornais locais, predominantemente disponíveis no acervo da Biblioteca Pública Pelotense, que se destacam como as principais fontes acessíveis para o estudo do governo de Pelotas no período em questão.

Concluindo esta introdução é importante ressaltar que este artigo não tem a intenção de apresentar uma análise crítica que aponte erros e problemas de uma experiência ocorrida há quarenta anos. Ao contrário, trata-se de um resgate que visa enfatizar a importância do que foi realizado em Pelotas na década de 1980 e seu caráter inovador como experiência de gestão pública participativa durante a transição democrática do país. Essa experiência, em sua trajetória, lançou as bases do que, anos depois, seria implementado em Porto Alegre sob o nome de orçamento participativo.

## **1 Do que estamos falando quando nos referimos à gestão pública participativa?**

Os processos participativos na gestão pública podem ser vistos como um aprimoramento da onda de reformas estatais iniciadas, especialmente, a partir dos anos 1970. Essas reformas consistem em um conjunto de modificações estruturais aplicadas em níveis nacional, regional e local em diversos países, com o objetivo de modernizar a máquina estatal.

O movimento reformista emergiu do desenvolvimento de políticas ultraliberais que buscavam expandir as relações de mercado em todas as esferas da sociedade, considerando o mercado econômico como o paradigma para a organização da estrutura administrativa governamental, incluindo as políticas sociais. A premissa central do reformismo neoliberal era a concepção do mercado econômico como a experiência mais eficiente entre as esferas sociais, caracterizada por seu autorregulatório, garantido pela livre concorrência e pela lei da oferta e da procura (Anderson, 1995). Nesse contexto, as primeiras medidas reformistas incluíram a privatização de empresas estatais, a redução do número de servidores públicos e a terceirização de serviços.

Na década de 1990, era comum ouvir no setor público discursos sobre a necessidade de implementar programas de qualidade total, reengenharia e planejamento estratégico. Essas propostas visavam integrar a esfera governamental aos projetos já utilizados, com maior ou menor sucesso, para a modernização administrativa de empresas privadas.

Um marco dessa perspectiva foi a publicação do livro *Reinventando o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler (1992), no qual os autores explicavam como forjar um governo eficiente. Na obra, eles apresentavam experiências de diversos estados norte-americanos que abriram os serviços públicos à concorrência com o setor privado, evidenciando, segundo os autores, os benefícios que as relações de mercado poderiam trazer para a administração pública. A perda do monopólio estatal na execução de políticas públicas nos Estados Unidos modernizou a oferta de serviços, permitindo que a população usufrísse das prestações oferecidas pelos segmentos mais dinâmicos do empresariado privado

De acordo com Caio Marini,

Este novo modelo, denominado governo empresarial/empreendedor, fundamenta-se num conjunto de dez princípios voltados para a viabilização de um novo paradigma para a administração pública. Destacam-se dentre eles: governo catalisador, a partir da redefinição do papel do governo de provedor direto para promotor (“navegar, não remar”); governo competitivo, que destaca as vantagens da competição: a questão não é público versus privado, mas competição versus monopólio; governo da comunidade, que transfere responsabilidades da burocracia para o cidadão; governo orientado por missões e resultados, que muda o enfoque em regras e procedimentos para missões e resultados; governo voltado para clientes, que destaca o papel preponderante de servir aos cidadãos com qualidade e enfatizando o controle social (Marini, 2003, p. 21-22).

Passadas várias décadas desde as primeiras experiências de reforma estatal de viés neoliberal, iniciadas com o governo de Margaret Thatcher (1979-1990) na Inglaterra, o balanço dos resultados revela um quadro negativo. O modelo neoliberal fracassou na tentativa de modernizar o Estado e estimular o crescimento do mercado econômico. Entre suas consequências adversas, já nos primeiros anos de implementação, destacam-se a deterioração dos serviços públicos, a redução do mercado consumidor e o aumento descontrolado do desemprego (Beinstein, 2001).

Apesar do insucesso dessas políticas, a questão da reforma do Estado permaneceu em pauta, especialmente na busca por alternativas ao esgotamento do modelo que, na Europa, propiciou o surgimento do *welfare state* e, na América Latina, deu origem ao populismo desenvolvimentista.

Dentre as várias propostas que visaram transformar as estruturas estatais, uma das mais conhecidas foi a da terceira via, sugerida por Anthony Giddens (1999). Essa perspectiva buscava repensar o *welfare state* sob a ótica dos partidos políticos social-democratas europeus. O cerne da proposta consistia em articular, em um mesmo esquema político, os aspectos positivos da tradição social-democrata, que enfatizavam a importância de políticas públicas de seguridade social, com algumas diretrizes das políticas neoliberais, como a expansão da iniciativa privada na gestão pública.

Contudo, como aponta Ricardo Antunes,

A expressão jocosa ‘esquerda liberal-social’, usada por Blair e seus seguidores — ou formuladores, como Giddens e David Miliband —, sem a pompa que a caracteriza, poderia ser resumida de modo direto: o projeto da “Terceira Via” é essencialmente um ideário que se assume como de “esquerda”, mas que pratica o que a direita gosta. Ou, se quisermos, é o que restou da social-democracia na fase mais destrutiva do capitalismo, que tenta consertar alguns dos estragos do neoliberalismo, preservando sua engenharia econômica básica. E, quando pode, vai além, como no caso das mães solteiras e dos deficientes físicos, cujo traço de desumanidade assustou inclusive aos conservadores (Antunes, 1999, p. 51).

Uma das principais alternativas ao modelo neoliberal, que aponta para a necessidade de mudanças estruturais na esfera estatal, é frequentemente chamada de gestão pública participativa. É importante ressaltar que não há consenso sobre sua vinculação à estratégia de reforma do Estado, o que pode ser explicado pela relutância dos dirigentes dessas gestões em

adotar um lema associado ao discurso neoliberal. No entanto, é evidente que as gestões participativas têm implementado reformas radicais na máquina estatal, como o desaparecimento ou a criação de novos órgãos, bem como inovações nas formas de elaboração e planejamento das políticas públicas.

Segundo Bresser Pereira, um modelo de Estado participativo é essencialmente republicano, fortalecendo as estruturas estatais por meio de uma maior participação das organizações da sociedade civil. Nas palavras do autor, “A nova democracia que está emergindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político” (Bresser-Pereira, 2005, p. 85). Assim, nas gestões participativas, as políticas públicas deixam de ser exclusivamente formuladas pelo Estado, passando a ser definidas a partir de uma interface entre as representações políticas do Estado e as organizações sociais, econômicas, religiosas e culturais que compõem a sociedade civil (Coraggio, 2004).

Mais recentemente, a incorporação de novas tecnologias de comunicação e informação ampliou esses espaços, permitindo a participação de pessoas que não são ativistas constantes em organizações sociais ou partidos políticos, mas que desejam se engajar em processos deliberativos voltados para a melhoria das condições de vida nas cidades.

Com o abandono de projetos insurrecionais por grande parte da esquerda latino-americana, as políticas de gestão pública participativa ganharam destaque, especialmente quando muitos partidos vinculados à nova esquerda da região conquistaram vitórias eleitorais em grandes centros urbanos. Na América Latina, diversas experiências se tornaram referências desse modelo, como a gestão participativa de Villa El Salvador, no Peru, e o orçamento participativo de Porto Alegre. Além disso, outras regiões do mundo também encontraram formas criativas de ampliar o envolvimento da sociedade na gestão das políticas públicas.

A literatura acadêmica frequentemente associa o surgimento da gestão participativa no Brasil ao crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT), que conquistou várias prefeituras e implementou importantes programas de participação social, sendo o orçamento participativo o mais destacado<sup>3</sup>. No entanto, ao ampliar o enfoque para além do PT, é possível

---

<sup>3</sup> Esta versão também foi ratificada por diversas publicações da Prefeitura de Porto Alegre. Ver, por exemplo: Verle; Brunet (2002); Campos; Silveira (2015).

identificar um conjunto de experiências que representaram uma primeira semente de políticas participativas no país, como veremos a seguir

## **2 O berço das experiências de gestão participativa no Brasil pós-1964.**

O desenvolvimento de experiências participativas no Brasil está intrinsecamente ligado à trajetória dos setores progressistas durante o período da ditadura militar, também à revisão das estratégias de diversos grupos políticos que passaram a reavaliar suas práticas de contestação ao regime, optando por uma via institucional de transição política. Nesse contexto, surgem os primeiros embriões de novos movimentos sociais e se estrutura uma ala radical dentro do único partido de oposição reconhecido pelas autoridades militares, o MDB, conhecida como o “grupo dos autênticos”. Esses acontecimentos influenciaram, ao final dos anos 1970, foram decisivos para a formação do PT, um partido que na época se mostrava fortemente comprometido com as lutas sociais (Keck, 1991; Sader, 2001).

Apesar de ser uma história pouco conhecida, diversas cidades brasileiras adotaram programas participativos em diferentes níveis durante a ditadura militar imposta a partir de 1964. Muitas dessas iniciativas conseguiram driblar a censura dos governos militares, buscando despertar o envolvimento da sociedade em relação aos problemas municipais. Na prática, essas propostas criaram importantes canais de empoderamento popular, estabelecendo ferramentas democráticas de gestão municipal mesmo diante de um governo central autoritário.

Entre as várias iniciativas participativas que surgiram após o golpe militar. Em Boa Vista, também no Espírito Santo, foi criado em 1971 o Conselho Municipal de Desenvolvimento, que visava consolidar uma plataforma para debater políticas públicas, com foco especial na agricultura familiar, o que acabou se tornando um importante espaço de produção de políticas públicas na cidade (Covre, 1984). Destaque especial para o caso de Lages (1977-1982), em Santa Catarina, uma experiência pioneira de gestão pública baseada em assembleias por bairro. Igualmente para Vila Velha (1983-1987), no Espírito Santo, onde um processo participativo de mobilização da população nas regiões da cidade culminava em uma

assembleia municipal para discutir as prioridades do orçamento público (Krohling; Krohling, 2016; Pignaton, 2005)<sup>4</sup>.

Essas experiências buscaram envolver a população na discussão sobre o orçamento municipal e na implementação de políticas públicas, embora geralmente adotassem um caráter predominantemente consultivo. Embora em muitos casos o prefeito se comprometesse com as deliberações dos fóruns populares, frequentemente não havia um regulamento específico que reconhecesse o caráter deliberativo desses espaços.

As administrações dirigidas por prefeitos filiados ao MDB, que a partir de 1980 se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), algumas vezes eram vinculadas a grupos mais radicais organizados no interior da estrutura partidária. Nesse contexto, as experiências de gestão participativa serviram como um espaço de congregação para vários segmentos políticos envolvidos no ativismo social, facilitando a implementação de canais municipais que fortaleciam a interação entre governo e sociedade.

Entre os objetivos dessas iniciativas de democratização orçamentária estava a legitimação das políticas governamentais por meio do engajamento popular, especialmente através das assembleias municipais e das lideranças sociais ligadas a organizações comunitárias, muitas influenciadas por correntes progressistas da Igreja Católica e ativas na luta pela redemocratização do país (Alves, 1980; Andrade, 1994; Souza, 2016). Foi a partir desse respaldo social que muitas das principais ideias progressistas puderam ser implementadas em nível municipal.

É importante ressaltar que o fato dessas experiências terem ocorrido durante a ditadura militar não é um detalhe menor, considerando que se trata de um período marcado pela repressão às liberdades de expressão e organização. Nesse contexto, tais projetos representavam, simultaneamente, uma forma de resistência ao regime autoritário e um esboço da democracia que se buscava estabelecer no futuro.

---

<sup>4</sup> Esta não deve ser considerada uma lista completa das experiências participativas que ocorreram entre 1964-1984. Houve experiências igualmente relevantes, relacionadas com a participação popular na elaboração de políticas públicas, em várias outras cidades como, por exemplo, os conselhos populares de saúde na zona leste de São Paulo; o conselho popular do orçamento de Osasco; a assembleia do povo de Campinas, entre outros (Caccia-Bava, 1984; Coutinho, 2004, Lopes, 1997)

Contudo, o legado dessas experiências e seu impacto sobre projetos posteriores, como o orçamento participativo de Porto Alegre, continuam sendo debatidos. Assim, o vínculo entre o passado e o presente das experiências participativas de gestão pública é um tema que merece mais aprofundamento. Ao analisar o caso de Pelotas, é possível identificar pontos em comum com o que seria implementado anos mais tarde no orçamento participativo, ao mesmo tempo em que surgem diferenças que serão exploradas na continuidade da discussão

### **3 Contexto e primeiros passos da proposta pelotense**

No Rio Grande do Sul, mais precisamente em Pelotas, a adoção do programa “todo poder emana do povo” (1984-1985) pode ser considerada uma das experiências mais significativas de democratização municipal no Brasil durante a década de 1980. Este projeto foi implantado com o objetivo de fomentar a participação popular na definição do orçamento público, abrangendo tanto a arrecadação quanto os gastos.

A emergência dessa experiência participativa na região não pode ser vista como uma mera coincidência, pois se relaciona com o enraizamento de um conjunto de setores políticos radicais que, agrupados no MDB, buscavam constituir um projeto alternativo de contestação do regime (Nader, 2007). Nesse sentido, em 1972 foi fundado o Instituto de Pesquisa Econômica e Social (IEPES), vinculado ao MDB, que reunia parlamentares, intelectuais e ativistas sociais para discutir e planejar o retorno da democracia ao país. Influenciado por esses debates, um movimento de radicalização das ações políticas no MDB ganhou força no estado, em grande parte capitaneado pela agrupação juvenil do partido, conhecida como Setor Jovem Metropolitano, fundado em 1974 em Porto Alegre.

Decisivo para esse projeto foi o ano de 1976, quando o IEPES organizou o I Curso de formação para candidatos a prefeito, vice-prefeito e vereador, realizado em Porto Alegre. O prefeito de Lages, Dirceu Carneiro, foi um dos principais palestrantes do evento, e, abordando a na época inovadora gestão democrática da cidade de Lages. A presença de Carneiro estava estrategicamente pensada para fortalecer dois eixos que os organizadores do evento viam como

centrais para as futuras administrações do MDB: a formação de um governo de cunho popular e a importância da participação popular na gestão municipal.

Nas eleições desse ano o MDB conquistou o governo da cidade de Pelotas e algumas das ideias do seminário do IEPES começaram a ser colocadas em prática, especialmente por Bernardo de Souza, que havia sido assessor parlamentar vinculado ao trabalho de André Foster, Secretário-Geral do IEPES, assim como Flavio Coswig que era na época ativo militante da Juventude do MDB e se elegeu vereador naquele ano.

Pelotas, dessa forma, ganhou destaque na história da democracia participativa brasileira ao implementar a experiência "todo poder emana do povo". O programa buscou fortalecer a democracia representativa por meio da inclusão de práticas de participação popular direta (Souza, 2016). Sob a coordenação de José Marasco Leite, chefe de gabinete e secretário de governo, a iniciativa propôs um diálogo direto com a população para redefinir as prioridades orçamentárias e os investimentos municipais. Como destaca Bernardo de Souza, esta foi uma “pioneira prática sistemática de participação popular nas ações político-administrativas de um governo, especialmente na elaboração do orçamento público” (Souza, 2016, p. 25-26).

A implementação dessa experiência ocorreu em um período de profunda crise econômica, marcada pela recessão dos anos 1980, que afetou não apenas o Brasil, mas grande parte da América Latina. O aumento da dívida externa e interna, combinado com a redução dos investimentos públicos e a retração da atividade industrial, caracterizou esse período crítico (Sallum Jr.; Kugelmas, 1991). Em Pelotas, mais especificamente, a atividade industrial, que no final dos anos 1970 representava quase 45% do PIB do município, começou a declinar nos anos 1980, resultando em um forte processo de desindustrialização que debilitou a economia local e afetou a arrecadação da prefeitura.

No início de sua gestão, Bernardo de Souza enfrentou esses desafios financeiros, incluindo a dificuldade em garantir o pagamento regular dos servidores públicos, o que obrigou o governo a focar na busca de recursos para solucionar essa situação. Os salários do funcionalismo representavam uma parte significativa das despesas municipais, gerando forte pressão sobre o erário (Souza, 2016). Em decorrência dos longos períodos de atraso salarial, os servidores entraram em greve, repetindo essa situação em outras três ocasiões durante o

mandato. Para complicar ainda mais, em 1983, a Câmara de Vereadores aprovou uma reposição salarial de 70% para o funcionalismo, o que agravou a já precária situação financeira do município.

Diante desse cenário, uma alternativa encontrada pelo gestor foi a criação de canais de diálogo direto entre a prefeitura e a população, uma estratégia crucial para obter apoio popular e manter as políticas públicas em andamento, mesmo com os recursos limitados (Souza, 2016). Esses canais de gestão pública participativa também ajudaram a resolver outro problema central da prefeitura: a falta de uma maioria estável na Câmara de Vereadores.

Vencendo as eleições de 1982 com uma margem de apenas quatro mil votos, em relação a seu adversário, Bernardo de Souza não conseguiu assegurar uma base governista sólida na Câmara de Vereadores, o que gerava dificuldades para a aprovação de suas propostas. A base governista frequentemente enfrentava obstáculos legislativos, e em várias ocasiões, o legislativo uniu forças com o funcionalismo público para exigir o pagamento da folha salarial independentemente da situação de precariedade financeira na qual se encontrava o município.

Com dificuldades para equilibrar as contas públicas municipais, enfrentando pressões internas devido à precariedade salarial dos servidores e reverses na Câmara, o prefeito viu na participação popular uma válvula de escape, uma forma de poder levar adiante seu programa de governo com apoio popular.

Entretanto, não se pode afirmar que a proposta pelotense surgiu unicamente em resposta às dificuldades enfrentadas por Bernardo de Souza. Os primeiros passos dessa iniciativa de democratização foram dados alguns anos antes, em 1981, quando ele assumiu a Direção da Coordenadoria de Serviços e Ação Comunitária (COSAC) da prefeitura, órgão que tinha como função mediar a relação entre o poder público e os cidadãos.

Na época, a COSAC desenvolveu um projeto inovador de democratização do poder público, baseado na criação de seis coordenadorias regionais que dividiam a cidade em zonas administrativas (Fragata, Porto, Areal, Três Vendas, Laranjal e Centro). Cada zona organizava assembleias de moradores para discutir políticas públicas e propor soluções para os problemas locais. Embora essas assembleias não fossem instâncias deliberativas, representavam um espaço importante de diálogo entre o poder público e a sociedade.

A experiência adquirida na COSAC fortaleceu a proposta de participação popular na gestão pública durante também na campanha eleitoral de Bernardo de Souza. Seu programa de governo já previa eleições para administradores distritais, diretores de escolas, a implementação de um conselho popular para coordenar o transporte coletivo, a criação de conselhos comunitários distritais e consultas populares sobre as principais políticas do município, especialmente na elaboração do orçamento.

Segundo Bernardo de Souza, os primeiros momentos de aplicação prática do programa foram desafiadores, pois,

No primeiro ano de realização do programa ‘Todo o poder emana do povo’, na montagem final do orçamento, os representantes de zonas, no ‘assembleiã’, tiveram grandes dificuldades para administrar os conflitos inerentes à necessidade e à busca de todas as obras e de todos os serviços que historicamente ‘aguardavam’ sua realização (Souza, 2016, p. 31).

#### **4 O programa “todo poder emana do povo”**

Apesar das dificuldades enfrentadas, importantes avanços foram alcançados no primeiro ano de governo, contribuindo para uma maior abertura democrática na administração pública municipal. Por exemplo, foram instituídas eleições diretas para os diretores das escolas municipais e os administradores distritais (em oito distritos), além da criação do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do Transporte, que funcionaram como verdadeiras assembleias populares com a participação da sociedade civil.

Com o aumento das pressões do funcionalismo público, o prefeito Bernardo de Souza buscou alternativas para retomar a iniciativa política no município. A solução encontrada foi apresentar um programa que visava aumentar a participação popular na gestão pública, promovendo o debate sobre os projetos para a cidade e conquistando legitimidade popular para as ações governamentais.

Inspirado pela proposta anterior da COSAC, Bernardo de Souza organizou um sistema participativo local em que as assembleias populares se tornaram o principal canal de interlocução entre o governo e a sociedade. Esse modelo não apenas mobilizou a sociedade

civil e o associativismo em Pelotas, mas também abriu espaço para o surgimento de novas lideranças comunitárias.

A proposta foi desenvolvida com base em uma metodologia participativa, organizada em três etapas:

- a) primeira rodada de reuniões: Realizada por região, tinha como objetivo apresentar as propostas do governo, estimular discussões comunitárias e identificar expectativas sobre as ações necessárias.
- b) segunda rodada de reuniões: A comunidade apresentava suas propostas e elegia delegados para representar seus interesses em um fórum municipal.
- c) assembleia municipal: Composta pelos representantes eleitos na segunda rodada, essa assembleia, apelidada de "assembleião" pela comunidade, era responsável por aprovar as propostas de serviços públicos a serem demandadas ao poder municipal.

O programa foi oficialmente lançado no início de 1984, quando o prefeito convocou sua equipe de assessores e as principais lideranças das organizações da sociedade civil para discutir a democratização do orçamento municipal. Trinta dias após o anúncio, as primeiras assembleias populares começaram a ser convocadas, iniciando o debate público sobre os investimentos futuros do município. Embora tendo poucos recursos para investir no processo de divulgação das reuniões comunitárias, o programa registrou uma adesão popular significativa. Durante o primeiro ano, a participação variou entre quatrocentas e três mil pessoas, um número expressivo, especialmente considerando as restrições à liberdade de expressão e reunião impostas pelo regime militar vigente na época.

O modelo organizativo da proposta implementada em Pelotas baseava-se na ideia de que a assembleia de cidadãos era o espaço central para debater as políticas municipais e mobilizar a sociedade. As reuniões eram organizadas a partir de assembleias dos bairros, que na época totalizavam vinte e quatro. O bairro Centro foi tratado como uma unidade organizativa diferenciada, devido à alta mobilidade dos moradores, enquanto a zona rural também recebeu um tratamento particular, pois a prefeitura considerava que era uma área na qual a maioria das pessoas vivia e trabalhava na mesma unidade distrital.

Em 1984, a estrutura do programa previa a realização de duas reuniões por região na zona urbana e uma única reunião na zona rural. No entanto, em 1985, essa estrutura foi alterada: a segunda rodada de reuniões foi extinta e as assembleias foram ampliadas para dividir os bairros em sub-regiões. Por exemplo, o Bairro Fragata, com mais de sessenta mil habitantes, passou a ser dividido em onze sub-regiões, cada uma realizando suas próprias reuniões comunitárias. Assim, o número total de assembleias aumentou significativamente, passando de cerca de trinta em 1984 para mais de cinquenta em 1985.

Essas assembleias seguiam uma dinâmica comum. O prefeito, acompanhado de seu secretariado, iniciava as reuniões com uma apresentação sobre o orçamento do município e as novas possibilidades de investimentos. Após essa exposição, os participantes eram divididos em pequenos grupos – geralmente oito participantes - para discutir as demandas da comunidade, que seriam apresentadas posteriormente em uma assembleia geral. Nessa fase, as demandas eram listadas e ordenadas por prioridade, com cada assembleia elencando três prioridades na zona urbana e quatro na zona rural.

Concluídas as assembleias, a equipe técnica da Prefeitura projetava os custos de cada demanda, incluindo despesas com pessoal. Com essas informações, uma nova rodada de discussões era convocada para articular diferentes regiões da cidade e elaborar uma lista geral de demandas.

A etapa final da metodologia culminava na convocação da "assembleiã", onde o prefeito apresentava as estimativas de receita do município. A assembleia municipal tinha a capacidade de deliberar sobre o índice de reajuste dos impostos e o índice de reajuste salarial do funcionalismo. Com esses valores contabilizados, a assembleia definia as demandas prioritárias discutidas nas reuniões comunitárias. É importante destacar que a assembleia municipal tinha o poder de influir nas projeções de despesas, podendo modificar as estimativas da prefeitura para conservação de bens públicos e ampliação de serviços. Esse modelo permitiu um aumento significativo nos investimentos públicos, que passaram de 12% em 1983 para quase 20% em 1986.

Naquele momento, Bernardo de Souza via a política de definição de impostos como uma forma de fortalecer a relação entre a prefeitura e a população organizada, ao mesmo tempo

em que buscava equilibrar a máquina pública para atender às demandas comunitárias. A prefeitura já havia adotado medidas de isenção fiscal em áreas carentes em 1983, em resposta a enchentes, e começou a oferecer isenções tributárias a várias categorias, como músicos e taxistas sem veículo próprio. Essas políticas, apesar de suas implicações nas finanças municipais, refletem a visão do prefeito de construir um modelo de governança municipal participativo e redistributivo, buscando não apenas ouvir a população, mas também ajustar a cobrança de impostos para beneficiar os setores considerados mais vulneráveis da sociedade.

Apesar do êxito nos dois primeiros anos, a partir de 1985 a proposta não foi mais efetivada. Ainda hoje as circunstâncias em que isso ocorreu não estão totalmente explicitadas, pois aparentemente houve um desacordo entre a prefeitura e as principais organizações da sociedade civil pelotense sobre a forma de continuidade da proposta e, diante do impasse, o poder executivo decidiu cancelar a sua convocação. Independentemente disso, a importância do que ocorreu em Pelotas naquele período é incontestável, plantando a semente que possibilitou a expansão da participação cidadã na gestão pública no período posterior.

### **Considerações finais**

A memória das lutas sociais que levaram à construção de modelos participativos de gestão pública muitas vezes não é preservada, se perdendo com o passar dos anos. No caso da experiência participativa de Pelotas, vários fatores contribuíram para isso. Talvez o mais significativo seja que, segundo informações obtidas em entrevistas, a documentação sobre o programa “todo poder emana do povo” acabou se perdendo no interior dos arquivos municipais ou até mesmo sendo destruída com a mudança das administrações. Por isso, até o momento não foi possível reconstruir com detalhes a dinâmica das reuniões, o perfil dos participantes, ou o teor dos debates realizados nas assembleias nos bairros.

Ainda assim é crucial resgatar o caso de Pelotas, pois representa uma peça perdida do nosso quebra-cabeça sobre a formação de experiências de gestão participativa no Brasil. A análise da trajetória dessa experiência nos ajuda a pensar uma nova interpretação sobre a criação do orçamento participativo no Brasil, proposta que dificilmente teria sido implementada sem o

legado das experiências anteriores de participação popular municipal e dos debates realizados por setores radicais do MDB nos anos 1970. Por certo, segmentos políticos que teriam papel central na fundação do PT no Rio Grande do Sul, no final da mencionada década.

Neste artigo foi possível resgatar apenas alguns aspectos dessa experiência, como os fundamentos de sua implementação, sua trajetória e estrutura. Ao revisitar os materiais que restaram desse processo e reler o rico depoimento do ex-prefeito Bernardo de Souza, transformado em livro, percebe-se que essa experiência ainda gera muitas discussões. O fato de a proposta ter surgido durante a ditadura militar, mobilizando setores progressistas da cidade e criando uma estrutura municipal voltada para o empoderamento popular, torna o programa “todo poder emana do povo” um marco político importante na trajetória das experiências participativas brasileiras.

A literatura acadêmica sobre processos participativos costuma dizer que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre como um projeto original. Todavia, ao analisar a experiência de Pelotas, há muitas semelhanças com o que ocorreria anos mais tarde em Porto Alegre, especialmente se considerarmos os primeiros anos de implementação da proposta pelo prefeito Olivio Dutra. Essa afirmação não pretende questionar o papel da experiência porto-alegrense, particularmente nas gestões do PT, mas enfatizar a importância de compreender como experiências anteriores contribuíram para um período tão rico da história da capital gaúcha.

Finalizando, espero que estas reflexões estimulem novos pesquisadores a incluírem o “todo poder emana do povo”, implementado em Pelotas, em suas agendas de pesquisa. Um caso relevante que nos ajuda a entender as potencialidades como também os problemas que enfrentam as experiências de gestão pública participativa no Brasil.

## Referências

- ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 1-13.

- ANTUNES, R. A terceira via de Tony Blair. **Revista Outubro**, n. 3, p. 31-52, 1999. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-04.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- BEINSTEIN, J. **Capitalismo senil**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia republicana e participativa. **Novos Estudos Cebrap**, n. 71, p. 77-91, 2005. Disponível em: [https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gypesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_-\\_democraciarepublicana\\_participativa-cebrap.pdf](https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gypesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_democraciarepublicana_participativa-cebrap.pdf). Acesso em: 13 nov. 2024.
- CACCIA-BAVA, S. Os Conselhos e a participação dos trabalhadores. **Lua Nova**, v. 1, n. 2, 1984. p. 97-99. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/qMFyx9Vw84gxjCg3jkWJRKj/>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- CAMPOS, P.; SILVEIRA, N. **Orçamento Participativo de Porto Alegre - 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade, 2015.
- CORAGGIO, J. L. Las políticas públicas participativas. **Mundo Urbano**, n. 23, 2004, p. 1-26. Disponível em: <https://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ponencia%20CENOC%202.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- COUTINHO, J. A. A participação popular na gestão da saúde de São Paulo. **Lutas Sociais**, n. 2, p. 125-140, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/18793/13976>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- COVRE, A. Experiência de planejamento participativo em Boa Esperança/ES. In: HERRMANN NETO, João (org.). **Democracia feita em casa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984. v. 1, p. 59-67.
- FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas estudo da arte. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, p. 257-272, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vPsyhSBW4xJT48FfrdCtqfp/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- GIDDENS, A. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- KECK, M. **A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.
- KROHLING, B. S. M.; KROHLING, A. Experiência de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha na década de 80: democracia participativa e cooptação política. In: KROHLING, A.; FERREIRA, D. N. de A.; OLIVEIRA, E. A. M. (org.). **Estado, cidadania e democracia na contemporaneidade**. Curitiba: Juruá, 2016.
- LOPES, D. A. **Marginais da história? O movimento dos favelados da Assembleia do Povo**. Campinas, São Paulo: Alínea, 1997
- MARINI, C. **Gestão pública: o debate contemporâneo**. Salvador: FLEM, 2003.

NADER, A. B. **Autênticos do MDB. Semeadores da Democracia.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.

OSBORNE, D.; GABLER, T. **Reinventando o governo:** como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1992.

PIGNATON, F. J. **Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais:** a experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994. Vitória: EDUFES, 2005.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mBFymW7Hvzb43xbwXrj6d7s/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

SALLUM JR., B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/jDQk7ng6k7G3xv5sYwRzBXK/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SOUZA, Bernardo de. **Todo o poder emana do povo:** onde tudo começou. Pelotas: Educat, 2016.

VERLE, J.; BRUNET, L. (eds.). **Construindo um novo mundo.** Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil. Porto Alegre: Guayi, 2002.