

A PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTO POPULARES URBANOS NO ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA E OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO POLÍTICA

Lucineide Barros Medeiros (UFPI)

GT 17 - Educação, Cultura e Sociedade

O presente trabalho de pesquisa se volta especialmente para um assunto que, apesar de recente, começa a ganhar corpo no Brasil nos anos 80, com a queda da ditadura militar e abertura democrática, na construção dos processos políticos sociais - a participação popular nas administrações públicas – tendo como referência na análise a relação de participação estabelecida entre movimentos populares urbanos em Teresina e a Prefeitura Municipal de Teresina, PMT, no contexto da experiência denominada Orçamento Popular de Teresina – OPT, iniciada em 1998, focalizando a atenção no período compreendido entre 1998 e 2001.

Compreende-se, a princípio, que a participação popular no orçamento público de Teresina se realiza em um determinado paradigma de gestão social, que se constrói no interior de um modelo de desenvolvimento imposto às cidades brasileiras, permeado por numerosos conflitos sociais, em razão do contraste que começa a se mostrar nos anos 70, entre a consolidação de um processo de industrialização e uma marcante exclusão social, produto das relações capitalistas, produzindo as cidades ocultas¹, onde vivem pessoas com e necessidades invisíveis aos olhos da institucionalidade.

A constituição de 1988 representa um marco nesse processo, construído por uma ampla rede de mobilização, com destaque nos anos 70 e 80, nos locais de moradia, dando conteúdo político às ações cotidianas de Associações de Moradores e Amigos de Bairros, Grupos de Sem Tetos, Grupos de Mães e outros. É nesse contexto que surge a FAMCC e a FAMEPI no Piauí, articulando as lutas comunitárias nas periferias das principais cidades do Estado, para participar do processo constituinte e lutar contra a desassistência das populações periféricas.

Nos anos 90 essa dinâmica passa a se realizar, no Brasil, dentro de um ordenamento jurídico rígido expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF², determinando um novo padrão de governabilidade aos municípios, pautado na eficiência fiscal, valores privatistas, redução de gastos públicos, arrocho fiscal e orçamentos equilibrados, sob a clara orientação da garantia da participação popular, enquanto instrumento de credibilidade pública.

Essa recomposição na gestão do Estado, admitindo oficialmente a participação popular na gestão pública, se revela no interior de uma tradição política que garante um modelo de estado centralizador e mantenedor do sistema de exclusão e que a participação popular na gestão pública se constitui uma bandeira histórica da luta popular. O Orçamento Popular de Teresina se insere nesse contexto apresentando uma realidade que aparece como imaginária.

¹ Entendendo como cidades ocultas os aglomerados urbanos periféricos, onde a população vive em condições de grande exclusão. Na maioria das vezes se constituem em áreas de ocupações de terra cuja propriedade, aos olhos da Lei, é atribuída a grupos econômicos poderosos, a vida nesses locais se realiza ao largo dos marcos legais e das políticas públicas estatais, criando-se uma situação em que as necessidades dessas populações são invisíveis aos olhos dos poderes públicos constituídos.

² Lei aprovada em 4 de maio de 2000, considerada pela opinião pública a maior inovação em termos de finanças públicas no Brasil nos últimos trinta anos, num momento de grande descrédito pela gestão pública. A LRF é um manual de regras de como administrar as contas públicas, inspirado nas normas fiscais da Nova Zelândia e no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, editado pelo Fundo Monetário Internacional – FMI. Cf. Almanaque Abril Brasil 2003 p.59.

O método de reformulação da economia política de Marx (Cunha 2003) dará suporte a essa pesquisa, que tem como ponto de partida a realidade vivida na relação de participação entre o movimento popular, a Prefeitura Municipal de Teresina, procurando perceber a construção de processos de educação política a partir da realidade vivida na relação de participação.

Faz-se um caminho que parte do real, imaginado, da experiência cotidiana, onde de modo geral compreende-se que o OPT proporcionou uma maior aproximação entre a Prefeitura e a comunidade, melhorando as condições de construção de negociações e consensos no trato do interesse popular, além da descentralização do poder na aplicação dos recursos. O caminho leva para uma realidade ideal ou imaginária, em que interesses gerais e particulares se articulam, com a participação de atores políticos comprometidos com o bem comum.

Urbanização e Desenvolvimento Capitalista no Brasil

No Brasil o processo de transformação baseado no desenvolvimento da grande indústria se deu entre 1930 a 1964, quando a economia brasileira, sofreu profundas transformações com rápida urbanização e o desenvolvimento de uma extensa rede de instituições públicas, principalmente de educação e saúde, junto com a inauguração de uma importante legislação social e trabalhista, modelo concebido por um poderoso setor estatal proprietário de indústrias nacionais estratégicas, definindo dentre outras coisas, tarifas e subsídios para proteção dessas empresas (Petras e Voltemeyer 2001:10).

Nos anos 70 o processo de urbanização favoreceu a concentração de capital e força de trabalho em locais específicos do território brasileiro. O modelo econômico, voltado para a concentração de riqueza se realiza, de modo marcante nessa época, na ordenação espacial e social urbana, reproduzindo, em grande escala, a segregação e a espoliação de enormes contingentes populacionais.

Conforme analisa Offe (1984) as políticas, pensadas enquanto respostas a necessidades e conflitos, geram e definem, elas próprias, novos processos, necessidades e materiais de conflito. É nesse cenário que vão sendo forjadas grandes disputas e lutas sociais, cuja motivação principal é a insatisfação das classes populares, gerada pela falta de atendimento às demandas de primeira necessidade.

Mediante às crescentes pressões populares, as redes de serviços públicos vão sendo tecidas e tem como principal objetivo a minimização dos conflitos, ao tempo em que são produzidos mecanismos estatais mais eficientes de controle sobre a arrecadação e o investimento, sem a mesma preocupação com a qualidade na prestação dos serviços, cuja precariedade evolui, na medida em que se dirige às áreas periféricas. Ou seja, na política estatal está em foco, não o reconhecimento de direitos mas a concentração do poder e a atenuação dos conflitos.

Contudo, os benefícios negados às camadas populares são, de maneira lenta e trabalhosa assegurados por elas próprias, aos olhos da institucionalidade, de maneira ilegal, mas na verdade, tais atitudes dão cumprimento ao que está previsto na Lei enquanto direito da pessoa humana, mesmo assim, provocando grandes tensões, pois nessas áreas as conquistas não chegam, em geral e a princípio, pela ampliação do atendimento ou da ação do Estado, mas pela disputa do que já está estabelecido na previsão orçamentária, geralmente nos limites de uma política social com investimentos insuficientes, em relação às demandas. Portanto, qualquer conquista popular nesse contexto, implica em “tirar de alguém”.

Reformas Neoliberais e Organização do Estado

No modelo denominado Estado do Bem Estar Social, a administração pública se volta para a implementação das políticas sociais, privilegiando a forma do fazer, quando exige, por meio das recomendações de Agências e Programas Internacionais, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, a participação da sociedade na definição das políticas e abertura do Poder Público para essa intervenção, no entanto, esse modelo não permite que ocorram as mudanças estruturais no sistema, que é baseado na propriedade, ou seja, a órbita dos conflitos se constitui nos efeitos, enquanto as causas permanecem intocáveis e até são reforçadas

Com a crise do Estado do Bem Estar Social é colocada em nível mundial a necessidade de liberalizar a economia, o que implica, em síntese, em afastar o Estado de algumas obrigações historicamente por ele assumidas, para entregá-las ao mercado, que segundo o discurso oficial será capaz de otimizar os serviços que foram precarizados pela “incompetência no serviço público”. Essa medida pressupõe uma Reforma do Estado, patrocinada e dirigida pelas instituições financeiras multilaterais, o que implica em disciplina fiscal, privatizações, redução dos gastos públicos, reforma tributária, previdenciária, trabalhista e fiscal, desregulação da economia, dentre outras medidas voltada para uma filosofia de estado mínimo, buscando para a isso a realização de um grande consenso social, ou de um grande pacto que possa dar sustentação a tais medidas, o pacto social, na verdade é um pacto de governabilidade, nos limites do sistema.

Nessa concepção a garantia da governabilidade se insere em modelos pré-concebidos e vendidos em larga escala, a filosofia da qualidade total, que privilegia os critérios de eficácia e eficiência, sobrevalorizando a competência técnica, como forma instrumental de garantia da realização de planos a serem cumpridos e metas a serem alcançadas. É Bresser Pereira, ex ministro da Administração e Reforma do Estado que explica que o governo redefiniu as suas áreas de atuação, distinguindo as atividades exclusivas do Estado, dos serviços sociais e científicos e da produção de bens de serviços para o mercado. Destaca como funções exclusivas do estado a de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar, definir políticas sociais e fomentar desenvolvimento. Segundo ele as atividades do estado se realizam segundo três tipos de instituições: secretarias formuladoras de políticas sociais, no núcleo estratégico do estado; agências executivas e agências reguladoras. Quanto aos serviços sociais e científicos, serão financiados pelo Estado e prestados por organizações não-estatais chamadas de organizações sociais.

Nesse contexto de andamento das medidas contidas na Reforma Administrativa, independente da sua aprovação formal, vão se processando outras tentativas, não formais, de reformas dos limites institucionais do Estado, ou uma “reforma alternativa” que assim como as medidas governamentais, também são tecidas historicamente, e possuidoras de um espírito próprio, que é o espírito da transformação pela lógica da ocupação dos espaços de poder legalmente constituídos com a retaguarda da organização, mobilização social e transgressão à ordem, de maneira mais concreta, dando ênfase nos processos de definição e execução das políticas, com vistas, não apenas na eficácia e eficiência, enquanto conceitos da “qualidade total”, mas visando harmonizar, capacidade produtiva, demandas e capacidade de realização, concebendo os recursos como meios para implementar objetivos que nascem no seio da sociedade organizada, como demandas relevantes, que ao serem realizadas produzem alterações também relevantes.

O Lugar dos Movimentos Populares na Relação Estado e Sociedade

A Constituição de 1988 afirma que o exercício do poder se dá não apenas por meio dos representantes eleitos pelo escrutínio universal, mas também pela forma direta e participativa, conforme a previsão legal.

Esse ideário fez surgir no cenário nacional um novo espaço político institucionais de intervenção popular como projetos Lei de Iniciativa Popular, Ação Civil Pública, Plebiscito, Referendum, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Conselhos de gestão e pela prática do Orçamento Participativo. Ao que parece é a possibilidade legítima que surge pela primeira vez na história política brasileira de o povo participar politicamente, ou de constituir ele próprio, a forma social que deseja.

Dentre os resultados possíveis de serem obtidos, com o novo quadro, está o acesso ao sistema orçamentário de setores até então totalmente alheios à sua gestão. Por isso as modificações legais são vistas pelos movimentos sociais como conquistas importantes no contexto das mudanças por eles pretendidas, que se fundamentam no estabelecimento de um novo modo de fazer política e de pensar o Estado e a Sociedade.

Vale lembrar que esse movimento se origina nas lutas sociais da década de 70 ao revés da ordem estabelecida e que antes mesmo das decisões legais a prática da participação já vai se dando e ganhando reconhecimento público, atingindo maiores dimensões rumo à sua consolidação. Segundo Gohn (1997:17) se dá pela constituição de uma nova concepção de cidadania, coletiva e ampliada. Coletiva quanto às fronteiras e campo de atuação, ultrapassando os limites jurídicos e formais; ampliada quanto à abrangência das categorias sociais que abraça, dos catadores de papel aos membros das elites.”

Movimentos Populares e Identidade

Segundo Ana Maria Quiroga³ O que vai caracterizar os movimentos populares são os apelos à participação comunitária e o fato de os mesmos terem como um dos seus principais atores, as organizações populares nos locais de moradia, estruturadas sob a forma de Associações de Moradores ou sociedade de Amigos de Bairros. Percebe-se que os sindicatos assumem efetivamente como função essencial, a manutenção e conquista de direitos trabalhistas, voltados para o salário, condições de trabalho e de produção, exercitando concretamente um comportamento corporativista do ponto de vista das suas necessidades mais diretas, as necessidades servem de molde às formas organizativas e de luta dos movimentos: nas organizações por locais de trabalho as greves são consideradas instrumentos fortes na luta pela conquista de direitos, nas organizações comunitárias as passeatas, atos públicos de protestos, organização de audiências, ocupação de prédios públicos, são os instrumentos mais usados.

Na década de 80 desencadeou-se um intenso processo de instrumentalização dos dirigentes no manuseio e domínio de todo um conjunto de fichas e formulários a serem preenchidos, planilhas de custos, elaboração de projetos técnicos, relatórios e prestações de contas. Esta qualificação técnica burocrática representou um processo penoso para alguns

³ Texto publicado no Livro Brasil Urbano, 1993.

dirigentes. Paulatinamente, entretanto, eles foram induzindo-se e dominando este saber externo que representou o que Chauí chama de “tecnização administrativa da política”.

Esse processo se apresenta, no contexto da intervenção dos movimentos populares à época, com dupla face: uma mostra a conquista na ocupação de um espaço anteriormente estranho e restrito ao governo e técnicos, na administração de programas estatais, a outra face mostra um visível afastamento das entidades de atividades rotineiras, voltadas para a mobilização e organização interna, com vistas no crescimento interno da Entidade.

O tempo anteriormente dedicado à mobilização e reivindicação, passa a ser empregado na realização de um serviço público, de natureza estatal, só que realizado por agentes estranhos à máquina estatal, que passam a ser procurados, como as pessoas, na comunidade, mais próximas ao governo, conferindo às lideranças uma nova atividade mas também uma identidade diferente. O trabalho de mobilização tão difícil e baseado no convencimento deixa de ser necessário, os moradores, buscam as associações, não interessados na organização, mas nos benefícios que possam vir, a partir da sua filiação..

Ilse Scherer-Warren (1989) define os movimentos sociais a partir de algumas categorias a saber: Práxis, projeto, ideologia e direção. Ela busca os conceitos de Vazquez e Kosik para definir práxis como toda ação para transformação social, desde que esta ação contenha um certo grau de consciência crítica, relaciona práxis à natureza da ação do movimento, das táticas, estratégias, o que remete para as dimensões dos conceitos de projeto, consciência e ideologia.

Portanto, a autonomia do capital, que articula acumulação, com serviços do Estado, para manter a estabilização necessária à sua própria manutenção favorece o avanço do movimento comunitário, que resiste à universalização da forma mercadoria e à lei do valor que nela se concretiza, inicialmente sem a dimensão precisa de como esse fenômeno se processa, mas na medida em que vai descobrindo, na realidade que o cerca, as afinidades com outros agentes portadores das mesmas bandeiras e a resistência dos agentes públicos e privados em promover a alteração substantiva de tal realidade, vivencia e ao mesmo tempo revela o antagonismo de classes na gestão do Estado, como elementos constituintes da própria identidade.

Tomando como base os elementos conceituais de Sherrer-Warren (1989) verifica-se que na tessitura das lutas da década de 70 e 80 é possível identificar uma práxis transformadora, um projeto, uma ideologia e uma direção. O projeto se traduz na superação de uma realidade baseada no modelo de produção do espaço urbano concentrado e acessível a apenas uma pequena parcela, para com isso implantar um novo modelo de desenvolvimento que produza uma cidade democrática, onde tal construção já comece a acontecer na forma de elaboração e execução das propostas, que seja baseado em valores democráticos que admita a participação dos diversos atores sociais, disputando a inserção de suas idéias no espaço público, mas ao mesmo tempo demarcando posições e posturas a partir de uma ação dirigente e autônoma. Percebe-se também que a construção não se restringe a um plano local, ou de uma cidade ou região, ela nasce nos espaços da luta cotidiana em busca da água, luz, calçamento, moradia e ganha uma dimensão geral inserindo tais necessidades no contexto sócio-econômico geral, relacionando-as às estruturas de poder existentes.

Orçamento Público e Participação Popular

O sistema orçamentário, de modo geral, se relaciona diretamente, à concepção de gestão e administração pública estatal e, portanto, de gestão da sociedade, guardando em si as características do regime, não só nas suas regras estruturais, como também no seu fazer prático e

produção das políticas públicas. Nas palavras de Glnoor (1969)⁴ orçamento é, antes de tudo, uma ferramenta de conflito administrativo, cujo papel cresce continuamente à medida que aumenta o escopo das atividades governamentais.

Com tamanha importância, o orçamento público, na Constituição de 88, sofre algumas mudanças, tidas como inovadoras, apesar de se concentrarem na forma. O que vai para além da forma é a possibilidade de participação da sociedade civil, mesmo assim em meio às várias adversidades. As principais mudanças se referem aos componentes do processo orçamentário que são; a) Plano Plurianual - PPA; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; c) Lei do Orçamento Anual - LOA.

Portanto, falar atualmente de administração pública sem considerar o orçamento público é impossível, fato que nos remete a buscar uma compreensão a cerca do significado do mesmo, bem como da participação dos movimentos sociais na sua elaboração, tendo em vista o projeto de que são portadores.

A perspectiva acima exposta se insere no contexto da governabilidade imposta ao Estado pela ordem mundial na sociedade contemporânea, com vistas na manutenção do sistema implantado, mas também como elemento de organização política dos interesses das classes, voltado para a manutenção da unidade da formação social.

A forma institucional do Estado capitalista conforme as explicações de Offe (1984:123-124), se dá a partir de quatro elementos: a privatização da produção, dependência de impostos, acumulação como ponto de referência e legitimação democrática. A articulação desses elementos coloca luzes na compreensão da dinâmica estrutural do estado a serviço da economia, na sociedade contemporânea. O primeiro dos elementos, a privatização da produção, se constitui no fato de que a propriedade da força de trabalho e sua utilização privada não é só de natureza econômica, está sujeita também a condições políticas. Decorre daí a explicação dos outros três elementos: O segundo, a dependência de impostos, consiste em serem os impostos, dinheiro arrecadado que entra no caixa do Estado. Esses constituem o orçamento estatal, portanto, existe por parte do Estado o interesse em favorecer a acumulação privada, que possui relação direta com a capacidade de arrecadação.

A acumulação como ponto de referência, é o terceiro elemento e evidencia a preocupação do Estado em manter as condições para o exercício do seu poder através da garantia de condições políticas que favoreçam o processo de acumulação privada, não a acumulação em si, mas o processo ou condições para a sua viabilização. E a acumulação, fica, deste modo, não exatamente sob o controle do capitalista, e sim do estado, para com isso manter sua capacidade de funcionamento.

Por último, a legitimação democrática, consiste em através das eleições encobrir o fato de que os recursos materiais que viabilizam o Estado dependem do processo de acumulação, viabilizando-o no seu poder. Coloca-se o foco nas preferências do público eleitor e não nas necessidades do mercado, escondendo o fato de que as preferências daquele só serão atendidas, na medida em que não contrarie o processo de acumulação. A compatibilidade entre as quatro determinações do Estado capitalista depende do conjunto de estratégias adotadas, ou seja, da política praticada. Nessa análise verifica-se a explicação para a existência de um estado máximo, diante da gestão econômica, que por sua vez vai se tornando frágil diante das realizações sociais, quando hegemonicamente apropriado pela classe detentora do capital, justificando também a natureza de classe do Estado, que passa a ser condição de existência.

⁴ Documento da Fundação Getúlio Vargas, 1974 – Inovação na administração pública

Portanto, se o desenvolvimento do estado depende de suas administrações, e se administrar implica em colocar em funcionamento os mecanismos que dão garantia à reprodução do capital e conseqüentemente à existência do estado, a questão essencial passa a ser os valores que movem as administrações e que surgem nas demandas da sociedade de classe. Nesse contexto o orçamento público, na sua estrutura técnica, se coloca apenas como um mecanismo de reprodução do sistema a que pertence, já a governabilidade seria o ato de harmonizar e colocar em funcionamento a estrutura dada. Uma nova governabilidade só seria viável se baseada em novos valores na concepção de Estado e sociedade.

A propósito desse análise Offe cita três “mecanismos seletivos” importantes na compreensão da estrutura interna do estado. O primeiro mecanismo é o de “seleção negativa”, que possibilita a exclusão sistemática dos interesses anticapitalistas, o segundo mecanismo é de “seleção positiva”, que consiste na seleção, por parte do estado, de políticas que favoreçam os interesses do capital no seu conjunto, em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas e o último é o mecanismo de “mascaramento”, que se dá pela aparência de neutralidade de classe ao tempo em que marginaliza efetivamente as alternativas anticapitalistas que, em última instância, coincidem com as formas como as lideranças e organizações vêem o estado, evidenciando a assimilação de tais mecanismos pela população num processo de legitimação; pois no mecanismo de mascaramento o estado se apresenta como juiz imparcial, no mecanismo de seleção negativa, apresenta-se como inimigo que nega às classes populares as condições de solução dos seus problemas e no mecanismo de seleção positiva aparece como agente provedor das necessidades populares, no entanto, esses atendimentos se colocam totalmente nos marcos do que possibilita a política econômica em vigor, na verdade tais mecanismos são utilizados para esconder a real natureza do estado, que é de classe.

A elaboração dos planos, mesmo quando feitos com participação popular, passa pelo funil do olhar técnico, sob o argumento de verificação da existência ou não de viabilidade, sendo que os critérios de viabilidade estão previamente definidos, pelos interesses de quem determina a macro-estrutura econômica da cidade e do país, o que faz com que determinada galeria (obra de saneamento), seja inviável pelo volume de recurso que consome, e que uma grande avenida seja prioridade porque dará vazão ao trânsito de veículos particulares, que se dirigem a determinada zona considerada nobre. Ao que parece, a viabilidade técnica, nesses casos é sempre porta de entrada para que seja viabilizada a condição financeira. Essa situação traduz uma racionalidade técnica, o que por si só não representaria um problema na definição das políticas, se os técnicos tivessem os seus pareceres orientados pelo serviço aos interesses da maioria, que certamente, enquanto maioria consegue expressar prioridade, e não ao contrário, orientados pelos interesses de uma classe dirigente, formada pela minoria que se impõe nos cargos públicos.

No Brasil pode-se dizer que a participação popular no orçamento público é uma experiência nova, em processo de construção, quanto à forma e ao significado, de modo que a expectativa colocada pelos movimentos populares portadores da idéia de democratização do estado se volta para a possibilidade de ter nos espaços do orçamento participativo a oportunidade de afirmação de identidades, de forma a fazer fluir as contradições e antagonismo, dando ao Estado um novo status, o de espaço das lutas de classe e de questionamento das estratégias que historicamente constituíram a hegemonia da classe dominante no Estado.

Realizado o processo de seleção das demandas geradas pelo mercado na sociedade, as que chegam ao Estado levam as marcas do antagonismo de classe, explícita ou implicitamente, sem falar que quando o crescimento das demandas é inversamente proporcional à capacidade de geração de respostas positivas por parte do governo, pode evidenciar uma crise de legitimidade do Estado (Jacob, 1993 apud Habermas, 1980). Portanto, a relação entre estado e sociedade, se

constitui a partir das imagens construídas pelos grupos sociais, de acordo com as suas identidades e interesses na estrutura de classe.

Participação Popular no Orçamento Público - O Caso da Prefeitura Municipal de Teresina

Em 15 de março de 1997 no Centro de Convenções, em Teresina, aconteceu um evento solene onde as Associações de Moradores do município de Teresina, na quase totalidade estavam presente. As pessoas foram surpreendidas, na ocasião, com a assinatura do Decreto e lançamento do processo denominado “Orçamento Popular de Teresina” - OPT.

Da parte das entidades de direção do Movimento Popular existia um sentimento de surpresa, acompanhado de algumas desconfianças quanto aos objetivos subliminares àquela atitude administrativa. A fala pública das lideranças foi no sentido de afirmar que a participação popular na elaboração do Orçamento Público era uma antiga reivindicação dos movimentos populares, ao mesmo tempo, questionando a atitude unilateral da Prefeitura em instituir um processo supostamente participativo, que já nascia como um pacote pronto da Prefeitura.

O Orçamento Participativo, sem dúvida, representa um dos principais instrumentos de viabilização do exercício dos direitos de cidadania, capaz de promover a descentralização das políticas públicas, transparência administrativa, controle social do poder público e eleição coletiva das prioridades dos investimentos públicos. (...) Não é possível viabilizar a participação popular por força de decreto; as experiências têm mostrado que a participação se dá dentro de um processo que requer planejamento, respeito às organizações sociais e suas dinâmicas de mobilização(...).⁵

A equipe da Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLAN envolvida diretamente com o Orçamento popular era, à época, composta pelo Secretário de Planejamento e Coordenação Geral: George Henrique de Araújo Mendes, um diretor e oito pessoas compondo uma equipe técnica, 4 auxiliares de informática e quatro de apoio administrativo, características que configuram a opção por uma construção pautada principalmente na qualificação técnica. Não existia na equipe nenhuma pessoa ligada aos movimentos populares. Segundo dados da pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, em 24,2% das experiências de participação popular no orçamento, a definição das equipes de coordenação do processo é feita a partir de critérios técnicos, que quase nunca respeitam a dinâmica e formas de organização popular, mesmo havendo uma ampla participação popular, ou da sociedade civil.

No caso do Orçamento Popular de Teresina, em que a Prefeitura definiu antecipadamente todo o processo, questões como a garantia do maior número possível de participantes, dinâmica da mobilização e processo mais adequado à construção de decisões que levem em conta as especificidades do movimento comunitário não foram postas em discussão. Percebe-se também na condução dos trabalhos nos fóruns de participação uma dinâmica extremamente hierarquizada, repetindo todos os rituais da burocracia e da formalidade administrativa, como composição de mesas com autoridades, falas, tramitação de processos, etc., desconsiderando a existência de uma experiência organizativa em uso no interior do movimento comunitário de Teresina.

Alguns problemas, de natureza estrutural do processo, eram visivelmente observáveis nessa primeira experiência: um deles é quanto a composição da Comissão do Orçamento Popular,

⁵ Documento da FAMCC, enviado a Comissão do Orçamento Popular de Teresina em 31/07/1997

que não garantia a paridade, sendo sete representantes: cinco representantes do governo e apenas dois das entidades da sociedade civil, sem falar que na composição das comissões organizadoras dos seminários zonais a indicação dos representantes das comunidades cabia aos Vereadores, externando uma enorme confusão de papéis. Outro problema, objeto de reclamações constantes, foi a exclusão da zona rural no processo de levantamento das sugestões, na medida em que as Assembléias só aconteceram na zona urbana do município, esse problema foi contornado no segundo ano de elaboração do OPT.

É importante observar alguns detalhes a respeito das exigências para apresentação das propostas: um deles é a justificativa explícita da finalidade daquela obra ou serviço; outro é o número de beneficiários que serão atingidos, bem como o valor estimado da obra, onde o proponente deve indicar se a obra deve ser feita com recursos próprio ou externo – conhecimento técnico. Tais exigências trouxeram enormes dificuldades às lideranças, até então sem informações, principalmente, quanto a receita e despesa do município.

Dessa forma, o Orçamento Popular constituiu um divisor de água na relação Prefeitura e Movimento Comunitário em Teresina, sustentado no forte aparato publicitário que levou a grande maioria das lideranças a acreditarem que estavam diante de uma possibilidade concreta de garantir benefícios para suas comunidades precisando apenas, para isso, participar do processo de consulta. Por essa razão os fóruns sempre contavam com uma expressiva representatividade de moradores, capaz de eleger agentes, delegados e propostas a serem incluídas na lista de prioridades, as vezes com grandes disputas.

Essa premissa começou a ser testada logo no primeiro ano de exercício do OPT, quando ao fim do ano, a quase totalidade das obras estava por ser executadas. A razão apresentada pela Prefeitura foi a não arrecadação dos recursos externos, já que no primeiro ano o valor destinado ao Orçamento popular era 8 milhões de reais, sendo 4 milhões de recursos próprios e 4 de recursos externos. Segundo informações fornecidas pela SEMPLAN em 2003 a Prefeitura tinha um déficit de 45% das obras do orçamento popular no período de 98 a 2002.

As lideranças começam a se sentir pressionadas pelas comunidades que representam, mesmo porque a Comunidade, geralmente, participa no início do processo e depois fica alheia ao desenrolar das atividades e deliberações, passando então à condição de cobradora dos resultados, havendo aí uma troca de papel: as lideranças passam da condição de reivindicadoras a gestoras, ou pelo menos porta-voz do executor, em razão de estar na relação direta com o mesmo, O Poder municipal conseguiu construir um intermediário entre a Prefeitura e a população: os delegados do OPT. Esse processo além de criar um distanciamento entre lideranças e comunidades dar uma certa isenção ao Poder público.

No Relatório das Propostas do orçamento Popular do ano base 1999, para ser implementado em 2.000, foram apresentadas 450 propostas, correspondendo a um valor efetivo de R\$ 76.205.684,00, quando o recurso a ser aplicado no OPT neste ano era apenas R\$ 10.000.000,00. Situação como essa ocasiona manifestações constrangedoras às subcomissões internas da Comissão do OPT: “(...) Os critérios estabelecidos direcionam a seleção para propostas de menor valor efetivo possível, para abranger os objetivos de abrangência, inviabilizando, inclusive, as propostas da zona rural sul.”⁶

Outro fato marcante é que a participação e disputa pelo emprego desses recursos no Orçamento Popular se restringe às comunidades mais pobres, aquelas situadas em locais privilegiados na Cidade não manifestam nenhum interesse em discutir a aplicação de recursos,

⁶ Relatório da Subcomissão de Transportes na Comissão do orçamento Popular.

por não haver necessidade de obras ou por não haver necessidade de passar por esse processo para ter suas necessidades atendidas; o OPT é o novo espaço de reivindicação dos pobres.

Outro fator de destaque é a influência de parlamentares e candidatos a cargos eletivos nas instâncias do OPT, em alguns casos promovendo aparelhamento de determinados grupos comunitários, com os quais se relaciona politicamente, colocando para esses grupos as condições necessárias à mobilização e aprovação das propostas, em detrimento de outros setores.

A participação de outros grupos⁷ que se reconhecem como pertencentes ao movimento popular e mesmo do movimento sindical, ONG's, universidades, pastorais e outros não é prevista nos regulamentos do OPT. A ausência desses setores dificulta a ação de integração das políticas, em nível de conhecimento popular.

Cultura Política Participativa enquanto Processo Educativo

A possibilidade ou não de participação nas ações do Estado tem ao longo dos tempos sido relacionada à capacidade ou incapacidade de determinadas pessoas ou grupos. A capacidade ou não, por sua vez, tem estado inserida no contexto da qualificação técnica, que é relacionada ao conhecimento acadêmico. Se olharmos os dados sobre o acesso das classes populares ao grau superior de ensino, concluiremos que essa condição é restrita quase que unicamente às classes dominantes, que ocupam a maioria das vagas nas universidades públicas, mantidas politicamente, na atualidade, pela classe trabalhadora, através das organizações posicionadas contra a sua privatização.

Portanto, o discurso da qualificação técnica enquanto critério para garantir a participação política nos espaços institucionais serve à manutenção do status quo, que afirma ser necessário primeiro educar as classes populares para que depois essas possam ascender aos postos de poder, colocando as ações dos movimentos populares eternamente numa condição de vandalismo e desserviço, e nas entrelinhas a necessidade de que esse movimento se adeque à ordem estabelecida para assim obter o reconhecimento público enquanto agente de poder.

Nesse contexto o espaço a ser freqüentado, colocado como espaço produtor dessa condição ideal e adequada à participação é o espaço escolar formal, e a ação a ser empreendida é a domesticação e não a educação. Essa domesticação rotulada de educação é ao mesmo tempo produtora e reprodutora da realidade, que deve ser administrada por homens e mulheres que se apresentam como quem oferece os seus serviços em forma de sacrifício, porque são poucos os que estão aptos para tal tarefa, situação que gera, aparentemente, um conjunto de rituais socialmente aceitos e cumpridos irrestritamente pelas classes populares, sob pena de desacato a autoridade por elas constituída, a quem supostamente foi transferido todo poder que elas são incapazes de exercer.

Outra forma, ligada à exigência da capacidade técnica, de servir à manutenção da ordem é a afirmação de que educação é algo que se restringe ao espaço escolar formal. Se olharmos a história verificaremos que as maiores conquistas no contexto da ampliação de direitos na classe trabalhadora são conquistas das pressões populares, mesmo em condição de tamanha desigualdade. Poderíamos então perguntar: será que tais aspirações, que se transformaram em conquistas e outras que ainda não avançaram a esse ponto são mera manifestação de um exército de pessoas esfomeadas? Esse povo, com suas organizações e formas de luta nada tem a nos ensinar?

⁷ grupos de mulheres, negros, meninos e meninas, de saúde, hip hop, grupos de trabalhadores, órgãos de classe e outros.

Verifica-se que a educação faz parte de um contexto marcado pelas relações de poder e enquanto ação política marcada pela intencionalidade, que analisamos especialmente sob dois pontos de vista: como instrumento a serviço da burguesia, capacitando seus representantes para ocuparem os melhores lugares na sociedade, mas também como processo gerador de transformação, através da luta de classe, que se apresenta em múltiplas dimensões e espaços.

Neste sentido fica para os educadores e educadoras a tarefa de contribuir para a transformação do mundo, através dos instrumentos de redefinição dos valores como a autonomia, e a participação política, o que implica em educar a própria existência do educador e educadora, ou do/a intelectual (Gramsci) num esforço de construção prática, que possibilite a reelaboração das teorias.

Um passo nesse sentido é a negação da separação colocada entre profissionais cujas funções são tidas como de alta relevância para a gestão dos interesses públicos, como os das áreas econômicas, contábeis e tecnológicas, caso que coincide com o pensamento dominante; cientistas sociais e educadores, nesse contexto, devem se ocupar exclusivamente das tragédias sociais: trabalho com criança pobre, idosos, doentes e excluídos⁸.

Essa situação, segundo Ladislau Dawbor⁹, provoca uma separação entre o cinismo pragmático e o idealismo ingênuo, ambos repudiáveis, já que a tarefa de gestão do interesse público não pode ser atribuída a seres iluminados, únicos capazes de decidirem os destinos dos povos, tal postura favorece a divisão entre sociedade civil e sociedade política, que segundo Gramsci aparece como justificativa para o afastamento das classes populares do poder.

Considerando a experiência da participação popular no orçamento público como uma possibilidade de avanço na democracia direta, se faz urgente a formação de uma sociedade civil politizada, independente da área de conhecimento em que se insira, ou ainda da não inserção em nenhuma delas, pois essa é uma questão de poder político e não de administração de governo.

quando falamos em formas de governo, trata-se de distinguir monarquia (governo de um); oligarquia (governo de poucos) ou poliarquia (governo de muitos); quando falamos em fontes de poder legítimo, creio ser mais apropriado falar em monocracia (caso do absolutismo, em que a fonte de legitimidade é advinda de Deus), aristocracia (em que a fonte poder legítimo é uma classe de nobre) e democracia(caracterizada pelo fato de a legitimidade do poder advir dos consensos/consentimentos produzidos pela maioria da população). Eiseberg (2003:177).

Neste sentido, a tarefa de construir governo local comprometido com os valores democráticos e populares de transformação, passa necessariamente pela *produção social de uma nova cultura política, onde o povo desempenhe papel de protagonista*¹⁰, e a construção social de uma esfera pública não estatal de planejamento e de controle social do estado pode representar um mecanismo político privilegiado para contribuir com a mudança da cultura política.

Para Gramsci a modalidade de Estado que pode garantir a instituição de um bloco histórico, se dá na medida em que o Estado possa ser “educador”. Essa função do Estado se realiza a partir da mudança de suas formas, imprimindo uma nova cultura que coloque o Estado com uma nova imagem, não mais como um ente estático, fechado, nem como estrutura acima das classes, mas como um “organismo em constante movimento”.

⁸ Nesse raciocínio, profissionais de outras áreas do saber também podem assumir cargos de gestão, desde que mediante processo de eleição, o que os coloca na condição de políticos, diferente da condição técnica.

⁹ Cadernos Lê Monde Diplomatic – Edição Especial nº 02

¹⁰ Edmilso Rodrigues – Prefeito de Belém ; sobre o Congresso da Cidade

Os que tomam parte na atividade transformadora da realidade dentro e fora da sociedade política, passam a ser também trabalhadores da educação, mesmo sem serem profissionais da educação. São trabalhadores porque desenvolvem a atividade humana que requer finalidade que não funciona como substantivo, mas como verbo auxiliar que pede complemento, ou que precisa de uma finalidade para se realizar, sendo essa, no caso, a vida em sociedade, com capacidade de conceber, gestar e executar o novo. Essa é a força do trabalho educativo.

A partir daí é possível pensar a superação das diferentes versões de escola: a dos intelectuais, a dos trabalhadores, a dos administradores, a dos pobres, a dos ricos, possibilitando a construção de uma escola pública, também na sua missão, que tenha uma base comum sintonizada, não apenas com a função profissional ou colocação social, mas com a construção de nova ordem social, enquanto tarefa comum a todas as pessoas, para que assim sejam capazes de inscrever nos espaços formais seus interesses particulares de classe e fração de classe.

Na sociedade moderna a educação ganha um papel de destaque tendo em vista que os processos globalizantes não admitem pessoas que não consigam interpretar minimamente os códigos portadores da nova ordem. Nesse contexto a educação aparece como possibilidade de redenção das classes populares, capaz de inserir pessoas no mundo da cidadania, com isso adquire nova importância - Educação direito do povo e dever do estado. Vários setores sociais se mobilizam para a elaboração de novos planos e programas capazes de inserir o homem moderno no mundo tão rico de possibilidades, ou seja, a educação responde ao chamado da nova ordem mundial.

Em 9 de janeiro de 2001 o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). A Lei foi definida com base nas diretrizes postas na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei 9.394/96: a erradicação do analfabetismo e universalização da educação básica são metas prioritárias, ao lado da educação de jovens e adultos e educação especial, além de reconhecer as diferenças no espaço escolar, como raça, gênero e etnia.

Aparentemente o povo brasileiro se coloca diante da possibilidade de definitivamente entrar no mundo do conhecimento, o que aparece como propósito da sociedade assumido pelo governo: A política governamental para a educação brasileira inscrita no Plano se sustenta no centralismo atribuído à esfera federal, no que diz respeito à formulação e gestão da política educacional. Seria a revolução a partir da educação?

Além da igualdade jurídica, já garantida na Constituição, o estado abre o mundo a outra categoria de iguais, os educados, civilizados, basta que integrem algum processo organizado pela estrutura estatal. Segundo Gramsci, a revolução é um ato complexo de lutas e criatividades históricas, dessa forma além do ingresso no mundo atribuído aos saberes, o mundo da escola, seria necessário também alterar a situação de desigualdade entre ricos e pobres, explorados e exploradores, isso não ocorrendo estaremos diante da produção de pessoas subalternamente educadas. Segundo Nosella (2002:82) a melhor forma de se deixar de pensar a revolução é justamente torná-la uma categoria fechada, homogênea, pobre, ou, pior, ainda, grotesca e mecânica.

Discutindo sobre a participação de lideranças comunitárias no Orçamento Popular de Teresina objetivamos colocamos em foco as idéias de educação, participação e educação política. Arroyo (2000:31) nos lembra que essa não é uma idéia nova pois Casemiro Reis Filho (1981:178), em sua documentada análise sobre *A educação e a ilusão liberal*, mostra que já no século passado “a educação consistia no mais eficiente instrumento para construção de um Estado republicano democrático, acreditavam que um regime político que se definia como sendo

do povo e para o povo necessitava de uma sólida organização escolar, capaz de oferecer uma formação política, a mais ampla possível, a todos os cidadãos.

Neste sentido, a pedagogia oficial funciona como porta de entrada para o poder das elites dirigentes, tendo a educação como um médium ou elemento intermediário, que leva o saber dessas ao nível da política (Cunha) e daí à sociedade, como saber oficialmente aceito.

Os movimentos sociais das décadas de 70 e 80 iniciaram processos de formação de um povo como sujeito político, elaborando, na prática, um processo educativo a serviço de uma classe, a classe popular, processo esse que é desorganizado pela mediação das dinâmicas institucionais, fundadas na lógica da igualdade jurídica que produz cidadãos educados, aptos à participação nos espaços de poder. Para ter a participação garantida nos fóruns do Orçamento Popular de Teresina não é exigido um grau de escolaridade elevada, saber ler e escrever é o suficiente, no entanto, o fato de a grande maioria das representações populares serem semi-escolarizadas, legitima a assessoria técnica como indispensável, que por sua vez apresenta os fundamentos, como espaço de enquadramento, justificados no esforço intelectual de elaboração para facilitar a intervenção dos setores populares.

Dessa forma, os processos educativos, assim como os processos de participação precisam ser reorganizados, de modo a privilegiarem o fazer político-pedagógico de construção da identidade popular, como fundamento de uma nova cultura, produtora de novos intelectuais, portadores de novos valores, que adentrem o espaço da educação formal.

Percebe-se, por outro lado que a cidadania e a democracia enquadram as reivindicações populares, do mundo concreto, para que o estado faça, em seguida, a negação das mesmas, já que os limites da formalidade jurídica promoveram a separação entre o campo da política (estado), da economia(sociedade) e realidade, ficando assim a solução para os problemas das reivindicações no reino da necessidade (campo do econômico), que não está submetido à mesma lógica. Com isso o campo político, lugar da cidadania, onde atuam os movimentos sociais, se resume ao **espaço do falso consenso**, previsto nas regras de participação juridicamente reconhecidas.

bibliografia

AMMANN, Safira Ribeiro. Movimento Popular de Bairro – de frente para o estado em busca do parlamento. São Paulo: Cortez, 1991.

ANDES, Universidade e Sociedade. Brasília (DF) nº 24 e 27, 1996.

ANSUR. Por onde passa a luta pela Reforma urbana hoje? 1995.

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA. Lei de organização do município de Teresina (PI), 1990.

CARNOY, Martin. Estados e teoria política. 2ª ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1988. CEZAR, Maria do Céu. As Manifestações de Defesa da Cidadania e sua Incidência no Poder Local. Recife (PE), 2000.

CMP. *Publicação para o balanço e perspectivas na construção da central de movimentos populares, 1996.*

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (1988).

CRUZ, Antônio. *A janela estilhaçada – crise do discurso do novo sindicalismo.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

CUNHA, Reinaldo Montalvão. *A moral da economia em questão. Tese sobre o papel do parlamentarismo na evolução da economia e sobre a educação e (des)organização da cultura.* Tese de Doutorado, UFC / FACED, Fortaleza, 2000, datilo.

BUFFA, Ester & ARROYO, Miguel & NOSELLA, Paolo. *Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?* São Paulo: Cortez, 2002.

EQUIP. *Intervenção política e educativa de sujeitos sociais populares no Piauí: pós anos 80.* Recife (PE), 2000.

FAMCC-PI. *Documento à comissão executiva do orçamento popular de Teresina, 1997.*

FEDOSI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

FILHO, Domingos Leite Lima. *A desescolarização da escola.* Curitiba (PR): Torre de Papel, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – coletânea. *Inovações na administração pública.* Rio de Janeiro: UNESCO, 1994.

GANDIN, Danilo. *Escola e transformação Social.* 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GIACOMONI, James. *Orçamento público.* 8º ed. São Paulo: Atlas, 1998.

GOHN, Maria da Glória. *Os sem tetta, ONG'S e cidadania.* São Paulo: Cortez, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e Interesse. Introdução e Tradução José N. Heck.* Rio de Janeiro: Guanabara, 1997.

_____. *A crise de legitimação no capitalismo tardio.* 2ª ed. Tradução de Vamireh Chacon. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas.* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

LESBAUPIN, Ivo – org. *O desmonte da nação: balanço do governo.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MAXIMO, Antônio Carlos. Os intelectuais e a educação das massas. Campinas, São Paulo: Editores Associados, 2000.

MEDEIROS, Antônio José. Movimentos sociais e participação política: CEPAC, 1996.

MELLO, G.N. De. Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio, 1994.

MOCHCOVITCH, Luma Galano. Gramsci e a escola. Série princípios. Rio de Janeiro: Ática, .

MORE HUMAN SETTLEMENTS. *Publicação da federação nacional dos arquitetos e urbanistas sobre a conferência brasileira para o habitat II*. Rio de Janeiro. Maio/96.

NUNES, Edison. Carências urbanas, reivindicações sociais e valores democráticos. Revista Lua Nova: Revista de Cultura Política, Junho 89, nº 17, 1989.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

_____. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PETRAS, James & VELTEMEYER, Henry. Brasil de Cardoso: a desapropriação do país. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Relatório geral do orçamento popular. Publicação da SEMPLAN, 2000.

RIDENTI, Marcelo. Classes sociais e representação. São Paulo. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo: Cortez, 1994.

SANTOS, Raimundo & CUNHA, Reinaldo & COSTA, Luiz Flávio – orgs. Contemporaneidade e política. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro Instituto Astrogildo Pereira, 1994.

SHERER-WARREN, Ilse. Movimentos Sociais – Um Ensaio de Interpretação Sociológica. 2ª ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1989.

SILVA, Ilse Gomes. Democracia e participação na reforma do estado. São Paulo. Coleção Questões da Nossa Época Cortez, 2003.

SILVA NETO, José Carvalho & TESTONI, Militino. Contabilidade governamental: classificações orçamentárias. Teresina (PI): Controller, 1999.

_____. Controle orçamentário e financeiro no setor público: noções gerais sobre o orçamento público. Teresina (PI), 1991.

_____. Administração pública: O dever da transparência. Teresina (PI): Controller, 2000.

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