

EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARTICIPAÇÃO, ESPAÇO PEDAGÓGICO E CIDADANIA¹

Mayra Landim Ricci²

INTRODUÇÃO

O desejo de democratizar as estruturas de poder, ao lado do interesse crescente da sociedade em controlar as ações do poder público, vem edificando o processo intitulado Orçamento Participativo (OP) como uma das mais importantes experiências de participação popular cidadina.

Este trabalho pretende estudar as implicações político-pedagógicas do processo de construção participativa do orçamento na vida pessoal e coletiva dos cidadãos e cidadãs que vivem em municípios que adotaram este método de planejamento.

Diferentemente das modalidades compensatórias comuns nas formulações políticas neoliberais, o objeto deste trabalho avalia, aponta para uma alternativa política e cultural de participação social e cidadã. Este estudo envolve reflexões referentes à participação e a educação no âmbito da particularidade do OP.

Para refletir sobre a educação na ambiência do Orçamento Participativo, faz-se necessário apresentar breves informações sobre a origem e as características fundamentais do OP, bem como questões referentes à educação e à gestão.

O OP tem-se constituído um importante instrumento de democratização da gestão municipal, com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos. Contrapõe-se fortemente à prática de elaborar os orçamentos municipais dentro dos gabinetes, ação que contribuiu para manter a população afastada do processo de decisão do destino dos recursos públicos.

Nesse espaço de decisão, onde a sociedade civil e o poder público municipal são atores, é estabelecido uma espécie de “contrato social”, que opera como regulador dos direitos e como elemento construtor de uma cultura pública democrática. Nele são definidos critérios de equidade e justiça para a aplicação dos recursos municipais, a partir da discussão dos investimentos em obras e serviços.

Na elaboração e execução do OP a população participa, inserida num amplo debate, que acontece ao longo do ano, quando são definidos valores de despesas, prioridades de investimentos, e quais os serviços, obras e ações a serem desenvolvidos pelo Governo.

A participação popular direta na gestão pública promove a democratização do Estado e o controle social das ações do Governo, assegurando a transparência no gasto de recursos e a destinação do dinheiro público às áreas que mais necessitam de infra-estrutura e aos projetos sociais necessários à maioria da população.

O OP, como estratégia de construção coletiva e inclusão social pela participação e fiscalização da sociedade, torna-se cada vez mais um instrumento importante no combate à corrupção e ao clientelismo.

As primeiras experiências de OP no Brasil surgiram em 1978 nas prefeituras de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES). Mais tarde vieram as experiências de Diadema (SP), em 1983, e Vila Velha (ES), em 1986. Posteriormente outras iniciativas foram surgindo, a exemplo de Belo Horizonte (MG), Icapuí (CE) e Porto Alegre (RS), entre outras. Para o jornal *Le Monde Diplomatique* (agosto/1998), Porto Alegre é uma experiência de democracia direta municipal única no mundo (NUNES, 1999).

São recentes, e ainda em processo de consolidação, as experiências de orçamento

¹ Projeto de pesquisa desenvolvido sob a orientação da professora Dra. Maria José Palmeira.

² Mestranda em do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade da Universidade do Estado da Bahia – UNEB. mayralandim@bol.com.br.

participativo nos municípios baianos como Senhor do Bonfim, Vitória da Conquista e Alagoinhas – iniciativas inovadoras no Estado e de grande importância para a discussão da democratização da gestão pública, que ainda carecem, entretanto, de estudos acadêmicos que aprofundem sua dimensão e a clarifiquem.

No campo da Educação vale destacar o texto legal, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96), que, em seu artigo 1º reconhece que: “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”, possibilitando diferentes modalidades de práxis educativas.

Conforme afirma Gohn (1999),

[...] a Educação é conclamada também para superar a miséria do povo, promovendo o acesso dos excluídos a uma sociedade mais justa e igualitária, juntamente com a criação de novas formas de distribuição de renda e de justiça social. Neste cenário observa-se uma ampliação no conceito de educação, que não se restringe mais aos processos de ensino aprendizagem no interior das unidades escolares formais, transpondo os muros da escola para os espaços da casa, do trabalho, do lazer, do associativismo etc. [...] Com isto um novo campo da educação se estrutura: o da educação não-formal. Ela aborda processos educativos que ocorrem fora da escola, em processos organizativos da sociedade civil [...].

Essas reflexões reforçam a caracterização do OP como *locus* político-pedagógico.

Segundo seus próprios gestores, a exemplo da experiência de Porto Alegre, implementada a partir de 1989, divisa-se uma possibilidade exequível de construção de uma cidadania ativa e qualificada na gestão dos recursos públicos, capaz de formular proposições para sua cidade. A perspectiva democrática é ampliada enfatizando-se as prioridades que buscam a superação da exclusão social e a elevação da qualidade de vida. Conforme Gadotti (2000), fazendo a discussão de desenvolvimento sustentável:

[...] a qualidade de vida significa a satisfação do conjunto das necessidades humanas: saúde, educação, habitação, trabalho, alimentação, cultura e lazer, mas também de ter a possibilidade de decidir autonomamente sobre o seu próprio destino.

Para os defensores do OP, este processo implica na democratização da gestão municipal, com a participação direta da população na definição de prioridades para os investimentos públicos e na tentativa de atender às necessidades básicas da população, com políticas públicas que busquem a equidade social.

Para Santos (1997):

[...] pobreza e riqueza são realidades antagônicas, embora complementares, pois uma não pode existir sem a outra. O problema de eliminar a pobreza, isto é, de suprimir as diferenças de renda criadas por um processo produtivo gerador de desigualdades, supõe uma mudança no próprio processo produtivo.

Já para Gohn (1999),

[...] em termos de equacionamento dos problemas sociais, os movimentos entraram em um novo ciclo de ação coletiva, fundados não na simples contestação-pressão, como nos anos 70, ou na pseudonegociação dos anos 80, mas em práticas que envolvem um agir coletivo [...]. Os movimentos sociais estão em baixa em termos de visibilidade da mobilização de massa. Mas outras formas estarão operando na construção de uma sociedade mais igualitária e contra as injustiças sociais, tais

como as experiências de planejamento do orçamento participativo [...].

O OP hoje é uma forma de contraposição ao modelo atual de gestão da maioria dos municípios baianos, onde a falta de transparência na gestão dos recursos públicos, a subordinação do legislativo ao executivo, as práticas clientelistas dos vereadores e a irracionalidade na utilização dos recursos públicos são elementos presentes e relevantes na vida do Município, que se manifestam com a crise fiscal e de legitimação local.

A este respeito vale destacar Teixeira (2001) “[...] O poder local nos últimos anos tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto no método de gestão, como na organização da sociedade civil”. Ainda em Teixeira (1996) “[...] a participação da sociedade organizada tem experimentado avanços no sentido da partilha de decisões, o que reforça a compreensão do Orçamento Participativo como um espaço de partilha de poder”.

A atuação da sociedade civil na elaboração do orçamento implica numa prática participativa, com aspectos que vão desde o gerencial, o social, o cultural e o econômico, até o aprendizado da cidadania.

Na visão de Benevides (1994) “[...]se tomamos o eixo da democracia como efetiva soberania popular, a educação política significa a educação para a participação [...]”.

O domínio dos conceitos técnicos – como receita, despesa, investimento, dívida pública e outros – inerentes ao orçamento é fundamental para a intervenção efetiva dos segmentos sociais na definição das prioridades do município, e, conseqüentemente, de suas áreas específicas.

O papel dos técnicos no Governo Municipal é de suma importância para a democratização da relação entre poder público e comunidade. Elementos como horizontalidade na relação, decodificação dos conceitos, linguagem adequada e respeito às diversidades culturais são questões que devem permear as discussões orçamentárias.

Aprender a ler e intervir no orçamento significa a população, o munícipe, estar se capacitando a intervir efetivamente no destino do seu município.

Gohn (1999) afirma que:

[...] no caso do Orçamento Participativo [...], o exercício da aprendizagem gera a normatização de procedimentos, inscrevendo em leis próprias à participação da população na discussão das prioridades de investimento na esfera pública.

Entender os entraves de ordens cultural e histórica da população mais excluída, com uma formação social autoritária e paternalista e a necessidade do respeito às diversidades são aspectos essenciais ao sucesso na implementação de uma política de participação. Segundo Nunes (1999) “[...] é essencial estabelecer uma relação dialogal o mais igualitária possível, sem, no entanto camuflar a desigualdade”.

O OP não é apenas um espaço para formular demandas. Nele são discutidas a receita do município, as políticas setoriais, as alterações na legislação urbana municipal, enfim, os rumos, o futuro da Cidade.

Segundo Teixeira (2001):

[...] a atuação da sociedade civil na discussão do orçamento e o acompanhamento da execução se constituem no instrumento fundamental para a realização da dimensão de controle e proposição da participação cidadã.

Ainda:

[...] participação cidadã: processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil, mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações.

A atuação dos indivíduos, grupos e movimentos sociais no processo de democratização do

Estado constitui-se num eixo fundamental para a construção da cidadania.

Como nos diz Freire (1995), “[...] a cidadania se cria com uma presença ativa, crítica, decidida de todos nós com relação à coisa pública”.

Vários são os desafios nesse processo participativo, dentre eles a realização pela população, de maneira autônoma, de reuniões e assembleias; horizontalização das informações técnicas pelos órgãos do governo para a população; compatibilização das demandas sociais com a política de desenvolvimento da cidade; inexistência de modelos pré-concebidos de como realizar uma gestão dos recursos públicos; construção de uma solidariedade negociada entre setores sociais diversos, reconhecendo a existência de conflitos como uma de suas características constitutivas e a questão da representatividade – pois muitas vezes os representantes não conseguem debater, nas suas regiões, as posições que acabam tomando no Conselho do OP.

Conforme Daniel (1988) “[...] entender o poder local demanda entender as várias relações, laços entre os diversos poderes, no âmbito do local”.

Como destaca Gohn (1999):

[...] a cidadania surge então como resultado de um processo histórico de lutas [...] A mudança gradual e lenta da cultura política é fator e resultado do exercício da cidadania, sob a forma ativa, aquela que opera via a participação dos cidadãos, de forma que interfere, interage e influencia na construção dos processos democráticos em curso nas arenas públicas [...]

Neste estudo, toma-se como referência o conceito de cultura política utilizado por Gohn (1999) “[...] como o conjunto de significados atribuídos ou constituídos no universo do imaginário e das representações sociais dos indivíduos e grupos”.

Assim, quanto maior for o debate sobre as demandas, os projetos das comunidades e as políticas públicas; quanto mais os cidadãos e as organizações sociais estiverem contribuindo para as suas formulações, mais essas demandas e projetos representarão a vontade da maioria, garantindo a legitimidade e representatividade do processo.

OBJETO DE ESTUDO, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho pretende estudar as implicações político-pedagógicas do processo de construção participativa do orçamento público, na vida pessoal e coletiva dos cidadãos e cidadãs, em sua complexidade. Para tanto, envolverá reflexões referentes ao papel do Estado, a participação, a cidadania e a educação no âmbito da particularidade do OP na gestão local.

O objeto de pesquisa aqui proposto emerge das observações políticas sobre gestão pública e participação social e das reflexões teóricas em torno das relações entre participação, cidadania, educação e gestão, bem como da minha trajetória – tanto como Assistente Social, quanto como Assessora Parlamentar que, ao longo dos anos, vem acompanhando algumas gestões municipais na Bahia, especialmente aquelas democrático-populares, especificamente do Partido dos Trabalhadores.

Chamou-me a atenção a experiência do OP desenvolvida no município de Alagoinhas, por suas características e procedimentos semelhantes à experiência de Porto Alegre – atualmente referência mundial de democracia direta.

Alagoinhas, distante de Salvador em 107 km, possui uma área territorial de 734 km² e uma população de, aproximadamente, 135.000 habitantes. É o principal pólo econômico da Região Litoral Norte do Estado, portanto, um município estratégico para o desenvolvimento da região.

Logo que surgiu a idéia de estudar a experiência de Alagoinhas, entrei em contato com a Prefeitura Municipal, via coordenador do OP – que se interessou pela proposta de estudo, uma vez que a experiência que estavam desenvolvendo não tinha sido ainda, nem ao menos, sistematizada. Frente a essa reação positiva, encaminhei um ofício ao Prefeito, relatando minha pretensão. Recebi sua resposta, colocando à disposição toda a documentação e material disponível sobre o OP na

Prefeitura, ao tempo que ressaltava a importância da iniciativa para a reflexão teórica e divulgação da experiência. Venho, desde então, acompanhando o processo no Município.

Frente à complexidade das relações e aspectos que envolvem o OP, optei por compreender seu papel político-pedagógico no fortalecimento da cidadania e da participação no Município e a sua influência na cultura política local.

É fundamental para esse estudo a compreensão dos aspectos culturais e históricos do Município, pois fica nítido para mim que cada experiência é única por suas peculiaridades histórico-culturais. Para discutir a participação no âmbito do OP, é necessário apreender a percepção dos sujeitos envolvidos no processo – tanto no discurso governamental, na fala do Prefeito, como nos prepostos envolvidos na operacionalização do OP e dos cidadãos e cidadãs que participam do processo.

Há um deslocamento do poder de decisão sobre os rumos da Cidade, da esfera governamental para as mãos dos cidadãos. Essa prática nova e inovadora requer um exercício permanente de aprendizado, de vivência coletiva, pois desafia homens e mulheres a assumirem a responsabilidade de decidirem sobre os gastos públicos, ou seja, de exercerem efetivamente sua cidadania.

Esse processo participativo é eminentemente político-pedagógico. O exercício da participação passa de uma prática esporádica a uma vivência cotidiana, já que são vários os momentos que as pessoas são chamadas a saírem de suas casas, de seus afazeres particulares, para discutirem e decidirem sobre as necessidades e demandas de seu bairro, de sua região e de sua Cidade.

Um aspecto importante é que o OP se constitui efetivamente em um contrato social, onde interesses diversos, às vezes antagônicos – dos vários segmentos sociais – são debatidos na busca do consenso. Faz-se, então, necessário perceber a dinâmica e as contradições inerentes a esse processo.

Por tudo isso é que entendo tratar-se de uma pesquisa qualitativa que busca apreender os discursos, percepções e significados para a vida das pessoas e da comunidade desse processo participativo, orientando-se pelo método dialético, articulando história, cultura e política.

Entendo que os dados quantitativos são complementares e significativos no estudo, na medida em que possibilitem uma reflexão acerca do percentual de pessoas envolvidas no processo em relação à população total do Município, da tendência de crescimento ou decréscimo dessa participação, bem como da constância presencial desses sujeitos durante todo os ciclos de debates e fóruns do OP.

Corroboro a avaliação de Santos Filho (2000) quando afirma: “[...] que os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis; pelo contrário, estão intimamente imbricados e, portanto, podem ser usados pelos pesquisadores sem caírem na contradição epistemológica”.

Tenho como paradigma da pesquisa a teoria crítica, por ser esta abordagem a que mais contempla a abrangência de significados e aspectos que se relacionam e são inerentes ao processo de OP.

Conforme Alves-Mazzotti (1999,) a teoria crítica é uma abordagem

[...] essencialmente relacional: procura-se investigar o que ocorre nos grupos e instituições, relacionando as ações humanas com a cultura e as estruturas sociais e políticas, tentando compreender como as redes de poder são produzidas, mediadas e transformadas. Parte-se do pressuposto de que nenhum processo social pode ser compreendido de forma isolada, como uma instância neutra acima dos conflitos ideológicos da sociedade. Ao contrário, esses processos estão sempre profundamente vinculados às desigualdades culturais, econômicas e políticas que dominam nossa sociedade.

Para o andamento da pesquisa, contarei, a princípio, com as seguintes técnicas:

a) realização de entrevistas com sujeitos participantes do processo, como recurso para captar representações, sentidos e significados acerca da realidade vivenciada;

- b) levantamento e análise documental, pelo exame dos documentos e registros disponíveis na Prefeitura;
- c) observação.

REFERÊNCIAS

BENEVIDES, Maria Vitória. Polis n. ° 14. Participação popular nos governos locais, Democracia e Cidadania, São Paulo, 1994.

NUNES, Débora. Por uma Pedagogia da Participação Popular, O&S, n. ° 16, setembro/dezembro, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global:** limites e desafios da participação cidadã São Paulo: Cortez: Recife, EQUIP / Salvador, UFBA, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra.** São Paulo: Petrópolis, 2000 (Série Brasil Cidadão).

SANTOS, Milton, **Pensando o Espaço do Homem.** 4.ed. São Paulo: Editora Hucitec, São Paulo, 1974.

MOURA, Maria Suzana, Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas, Tese de Doutorado, 1997.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil Urbano, Espaço e Debate n. ° 24, 1988.

GOHN, Maria da Glória. **Educação Não-formal e Cultura Política:** Impactos do Associativismo do Terceiro Setor. São Paulo: Cortez, 1999.

FREIRE, Paulo (1995) A constituição de nova cultura política. VILLAS-BOAS, Renata e TELLES, Vera. Poder local, participação popular, construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 01, 1995.

TEIXEIRA, Elenaldo e CARVALHO Inaiá. Descentralização e Participação na Gestão Local: Alguns Problemas e Desafios na Constituição de Nova Cultura Política . VILLAS-BOAS, Renata e TELLES, Vera. Poder local, participação popular, construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação popular nas Administrações Municipais, 01, 1995.

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/> .Acessado em: out. /2002.

<http://www.alagoinhas.com.br/> Acessado em: out/2002.