

**A Federação das Associações de Moradores e
Conselhos Comunitários do Piauí – FAMCC e o
“Orçamento Popular de Teresina” – OPT ,
Revelando a Natureza de Classe do Estado e
Práticas Sócio-Políticas Emergentes no
Processo de Educação Política.**

Lucineide Barros Medeiros

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**A Federação das Associações de Moradores e Conselhos
Comunitários do Piauí – FAMCC e o “Orçamento Popular de
Teresina” – OPT , Revelando a Natureza de Classe do Estado e
Práticas Sócio-Políticas Emergentes
no Processo de Educação Política.**

Lucineide Barros Medeiros
Teresina, PI
2004

Lucineide Barros Medeiros

**A Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do
Piauí - FAMCC e o “Orçamento Popular de Teresina” – OPT ,
Revelando a Natureza de Classe do Estado e
Práticas Sócio-Políticas Emergentes no Processo de Educação Política.**

Dissertação apresentada ao programa
de Pós-graduação em Educação da
Universidade Federal do Piauí como
requisito parcial à obtenção do título
de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Reinaldo de
Montalvão de Moraes Cunha

**Teresina-PI
2004**

LUCINEIDE BARROS MEDEIROS

**A Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do
Piauí - FAMCC e o “Orçamento Popular de Teresina” – OPT ,
Revelando a Natureza de Classe do Estado e
Práticas Sócio-Políticas Emergentes no Processo de Educação Política.**

Aprovado no dia ____ de _____ de 2004.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Reinaldo de Montalvão de Moraes Cunha - UFPI
Orientador

Prof. Dr. Luis Carlos Sales – UFPI

Prof. Dr. Ferdinand Cavalcante Pereira – UFPI

Teresina, PI
2004

**Às minhas Companheiras e Companheiros do Movimento Popular,
especialmente da FAMCC, por me ensinarem que as
lições importantes estão escritas na vida do povo.**

**Ao meu pai e minha mãe, Francisco e Maria Rosa,
que ousaram buscar o impossível.**

**Ao Alexis e à Pétala, que compartilham
comigo um cotidiano de muitas cores e gestos raros.**

Agradecimentos:

Ao professor Reinaldo Montalvão que, com o seu jeito sincero, ousado e criativo de encarar os processos educativos, nos autoriza a ultrapassar fronteiras para buscar e oferecer conhecimentos e vivências.

Às Professoras e aos Professores do Curso, pelo esforço em elevar a condição de existência do Mestrado em Educação da UFPI, favorecendo aos mestrandos/as possibilidades de maior inserção na comunidade científica.

Aos Professores e Professora Dalva Macedo e Carlos Buenos Ayres (Banca de Qualificação), Luis Carlos Sales e Ferdinand Cavalcante (Banca de Defesa), pelas análises e contribuições apresentadas.

A todos e todas com quem convivi durante a construção do trabalho, pelas colaborações, apoio e solidariedade.

Sumário

Introdução

Resumo

Capítulo I - A Ilusão Democrática – Marco Teórico

1. Urbanização e Desenvolvimento Capitalista no Brasil.....15
2. Reformas Neoliberais e Organização do Estado.....18
3. O Lugar dos Movimentos Populares na Relação Estado e Sociedade.....21

Capítulo II – Movimentos Populares e Identidade de Classe

1. Movimentos Sociais Urbanos.....26
2. A Agenda Política dos Movimentos Populares.....44
3. A FAMCC no Contexto das Lutas Populares.....67

Capítulo III – Orçamento Público, Educação e Participação Popular

1. Orçamento Público: Textos e Contextos.....78
2. Orçamento Público e Governabilidade Capitalista.....84
3. Orçamento Público e Demandas Populares.....86
4. Participação Popular e Formação de uma Nova Cultura Política.....89
5. O Sentido da Participação Popular.....93
6. Participação Popular no Orçamento Público – O Caso de Teresina.....96
7. Cultura Política Participativa enquanto Processo Educativo.....111

Considerações Finais.....119

Posfácio.....126

Bibliografia.....133

Anexos.....138

Lista de Abreviaturas.....155

Lista de Abreviaturas

ANAMPOS – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDR – Conselho de Desenvolvimento Rural
CEA – Centro de Estudos Alternativos
CEB's – Comunidades Eclesiais de Bases
CEPAC – Centro Piauiense de Educação Cultura
CEPAL – Comissão Econômica para a América latina e Caribe
CEPES – Centro de Educação Popular Esperantinense
CEPRO - Centro de Pesquisa Econômico e Social do Piauí
CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CMP – Central de Movimentos Populares
COHAB – Companhia de Habitação do Piauí
CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCUT – Congresso Nacional da CUT
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EQUIP – Escola Quilombo dos Palmares
FAFERJ – Federação das Associações e Favelas do Rio de Janeiro
FAMCC – Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários
FAMEPI – Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí
FAMERJ – Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro
FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FCD – Fraternidade Cristã dos Deficientes
FNPP – Fórum Nacional de Participação Popular
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei do Orçamento Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCC – Movimento Contra a Carestia
MCV – Movimento do Custo de Vida
MDU – Movimento Democrático Urbano
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNMMR – Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua
MOPS – Movimento Popular de Saúde
MORHAN – Movimento pela Reintegração da Pessoa Portadora de Hanseníase
ONG'S – Organizações Não Governamentais
OP – Orçamento Participativo
OPT – Orçamento Popular de Teresina
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PMT – Prefeitura Municipal de Teresina
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
SUS – Sistema Único de Saúde
UDR- União Democrática Ruralista
UMAM – União Municipal de Associações de Moradores
UNM – União Nacional de Moradia

Resumo

Nosso trabalho volta os olhos para a relação estado e sociedade no contemporâneo, tendo como objeto de observação a participação dos movimentos populares urbanos, em especial a FAMCC, no Orçamento Popular de Teresina. Visamos verificar como se constitui uma cultura política participativa, que possibilite a educação política dos agentes sociais que tomam parte na gestão dos recursos públicos.

Buscamos a compreensão da forma institucional assumida, no geral, sobre o conceito de Estado Capitalista, sendo copiado em seu modelo menor pelo governo da Prefeitura de Teresina-PI. Tal compreensão se revela à consciência, quando se analisa a participação política da comunidade no contexto de experiências do mundo vivido - a prefeitura e seu modo específico de governo, configurada em *classe dominante*, leva a administração de recursos públicos na direção dos interesses maiores capitalistas.

Temos como instrumento de análise, válido tanto quanto qualquer outro método da linha positivista, o Método da Economia Política reformulado, porque, nele inserido, diferente de Marx, um terceiro elemento, a cultura, nos permitindo verificar como é assegurado o caráter excludente da comunidade, nas políticas sociais, públicas, da Prefeitura de Teresina, no espaço de elaboração e implementação do chamado ORÇAMENTO POPULAR DE TERESINA – OPT.

Em suma, este é um trabalho de pesquisa que evidencia a presença de uma cultura política participativa, no qual se destaca a possibilidade da educação – sede ou morada do saber – *recuperar* seu modo crítico-reflexivo, inserindo pessoas, grupos e classes no mundo da cidadania. Neste ponto, a educação como processo pedagógico responde a um chamado da nova ordem social.

Afinal, somos homens de nosso tempo. É preciso, pois, nadar contra a corrente para ser ouvido. Pode e deve ser a educação pensada *fora* da escola? Achamos que sim. O que significa dizer que pensada assim, ela dará também sua contribuição para avançar estudos no *interior* da escola.

Abstract

Our work is related to the state and society in the present days, having the popular urban movements, specially FAMCC, in charge of the popular budget in Teresina. we try to verify how to make a participative political culture, that can bring the political education for the community helpers who are in charge of the public resources management.

We try to understand the institutional way we lead on, in general the concept of the capitalist state, that the Governor and the cityhall mayer altogether in Tereseina-PI had a sample from anywhere else. Such understanding reveals the awareness, when the political participation in the community is analized according to previous experiences-the mayer and his epecific way of administration, configuring in *dominant class*, take the public resources management to the capitalism interests.

We have as tool of analyses, that goes to any method of positive policy, the method of political economy, reformulated because into it, different of Marx, a third element, the culture that we are allowed to verify how assured is the excluding charecter in the communityin social, public politics of the cityhall in Teresina, in the elaboration and implementation of Teresina popular budget called- OPT.

In short, this is a work of research that makes a participative political culture in evidence, in which the possibility of education is detached- where the knowledge is into-to retrieve its reflexive-critical way, involving people, groups and classes in the world of citizenship. thus, the education as a teaching process respond to a calling of the new social order.

After all, we are men of our time. It's necessary to go against all odds for us to be heard. can education or must it be thought outside the schoool? we think so. it means that thought like that, it will also have its contribution for future study in the interior of the school.

Introdução

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 a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí - FAMCC, 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 para a partir daí, verificar como e em que medida se realiza o processo de educação política das representações populares envolvidas, tendo em vista a relação estabelecida na atualidade entre participação popular e educação.

Considerando que as mudanças ocorridas na vida material são portadoras de transformações políticas e produtoras de novas relações com a ciência e conseqüentemente com a organização do saber, compreende-se, a princípio, que a participação popular no orçamento público de Teresina se realiza em um determinado paradigma de gestão social de decisões e saberes que se constroem no interior de um modelo de desenvolvimento imposto às cidades brasileiras, permeado por numerosos conflitos, 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, tendo em vista a nova ordem social que exige uma relação estreita entre educação e cidadania.

Esse processo de produção de desenvolvimento nos moldes capitalistas cria, no espaço urbano brasileiro, as cidades ocultas¹, onde vivem pessoas com necessidades invisíveis aos olhos da institucionalidade. Surgiram nesses locais invisíveis movimentos reivindicatórios de reconhecimento público, o que significava antes de tudo, a possibilidade

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.

de ter suas demandas mais imediatas vistas e ouvidas, bem como àqueles que são feitos porta-vozes.

As reivindicações, classificadas como populares, vão tomando corpo nessas últimas décadas, enquanto um conjunto de interesses que chamam a atenção da opinião pública, ganham apoio de setores da igreja católica, intelectuais e técnicos, de modo a se constituírem em uma plataforma, a Plataforma da Reforma Urbana, que apresenta demandas diferenciadas na forma, no conteúdo e nas implicações políticas e econômicas das demandas até então apresentadas ao Estado; elas portam um conteúdo transformador do modo de produzir cidades e cidadãos.

As manifestações e documentos públicos dessas organizações negam a base capitalista produtora de desenvolvimento e propõem a construção de uma nova base social, pela organização dos trabalhadores, associada à estratégia de ocupação de espaços formais no Estado e na sociedade, com vistas na possibilidade de intervir na definição das políticas públicas, de modo a iniciar um processo de distribuição de renda e socialização do saber, viabilizando condições dignas de vida, contemplando os setores populares, de modo a questionar, dentre outros fatores, a centralidade dada à educação, colocada como produtora de uma minoria sábia, esclarecida, moderna e racional, que governará e decidirá por todos e para o bem de todos.

A constituição de 1988 representa um marco nesse processo, construído por uma ampla rede de mobilização 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 no Piauí, articulando as lutas comunitárias nas periferias das principais cidades do Estado, na direção do processo constituinte e da luta contra a desassistência e exclusão das populações periféricas.

No contexto mundial, outros países capitalistas tentam se refazer da crise do Estado do Bem Estar Social, tecendo um novo arranjo político para o Estado, visando salvaguardar o capital, o Estado Neoliberal, cuja gestão deve ser permeada por várias inovações institucionais², entre essas a desobrigação do Estado diante de grande parte das políticas

² Segundo Cunha (2000) as inovações institucionais, configurados em leis, geralmente criadas em regime de urgência, pelo parlamento, visando corrigir efeitos danosos das influências externas que atuam sobre as atividades econômicas e constituem em um conjunto normativo, apresentado pela tradição, onde a exploração aparece em forma abstrata jurídica, resultado da tradição hermenêutica. No contexto desse estudo as

sociais, dando lugar ao mercado de capitais, através das privatizações e descentralização na gestão das políticas, ações fundadas em uma concepção social de desenvolvimento local, deslocando responsabilidades que até então eram atribuídas aos estados e a união, passando às Prefeituras a obrigação de fazer arranjos administrativos, por meio da responsabilidade social, repassando parte das suas atribuições a organizações civis.

No Brasil essa dinâmica passa a se realizar dentro de um ordenamento jurídico rígido expresso na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF³, 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, desde que para isso as representações populares tenham a sua intervenção adequada a um conjunto de procedimentos normativos colocados no contexto das inovações institucionais que permitem a participação do segmento popular, ou seja, um processo de educação política do povo para a participação, que se dá fora da escola, com a contribuição dos técnicos especialistas, que aparecem como facilitadores, ajudando os pobres, - donos da sabedoria, mas não do saber sistematizado -, a ingressarem na sociedade política.

Considerando que essa recomposição na gestão do Estado, admitindo 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 e o acesso à educação formal se constitui uma bandeira histórica da luta popular e considerando, também, que o Orçamento Popular de Teresina se insere no mesmo contexto e que é parte do mesmo processo histórico, pretendemos nesse trabalho de pesquisa entender esse evento, enquanto síntese do múltiplo⁴, apresentando um realidade que aparece como ilusão imaginária.

inovações se materializam nas medidas legais que garantem uma administração sintonizada com a política neoliberal de orçamento equilibrado, dando ao mesmo tempo, vazão as aspirações populares contidas nas bandeiras históricas do movimento popular, entre essas a participação popular na gestão do estado, produzindo uma aparência fictícia de que o estado se aproxima e absorve as demandas populares.

³ Lei aprovada em 4 de maio de 2000, no governo FHC, 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.

⁴ Usa-se o método da economia política de Marx reformulado por Cunha considerando as categorias do método dialético abordado por Marx, acrescido de um outro elemento, a cultura, enquanto fator multiplicador de coisas, as quais os homens impõem forma, Cf. Cunha (2003), possibilitando assim que os conflitos

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, no presente trabalho representado pela FAMCC e a Prefeitura Municipal de Teresina, entendendo essa realidade vivida na relação de participação, como um fato econômico, em última instância, cuja centralidade econômica deve ser relativizada como referência metodológica e não como fato.

Considera-se que o evento Orçamento Popular de Teresina - OPT é historicamente determinado no contexto de um modo de produção de governo, produzido no sistema capitalista. Suas determinações se fazem entender através da dinâmica de acumulação de capital, de modo que as várias categorias que lhes são pertinentes sejam apresentadas em uma ordem lógica que possibilite um movimento de construção e desconstrução, a partir dos eventos visíveis, que servem de meio de transporte aos eventos invisíveis percebidos pela razão interpretadora.

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.

Na análise a relação entre a realidade real, imaginada e a realidade ideal ou imaginária revela uma contradição, a contradição entre o mundo da aparência e o mundo da essência. A relação entre aparência e essência para se desenvolver precisa da mediação de uma forma social, que se realiza, no caso, através do modo de produção de governo da Prefeitura de Teresina.

No método reformulado, o cotidiano é interpretado pelos indivíduos através da tradição, cuja análise se realiza no vínculo dialético entre consciência de produção econômica da necessidade ou da contingência, e o confronto de pessoas, idéias e

contidos na relação de dominação organizada pelo estado apareçam enquanto expressão histórica, sendo a classe social a expressão do fenômeno jurídico, cuja manifestação empírica aparece como conflito de classes.

necessidades contidas na classe, através de processos de auto-objetivação e auto-reflexão. Entretanto, **o real aparece como significado de idéia de necessidade.**

No método de Marx, Cunha integra um novo elemento, a cultura, que permite uma interpretação do mundo pela “razão médium”, que possibilita perceber como o “consenso intersubjetivamente compartilhado como verdade”, se estende ao Estado, enquanto ordem ou comando, ou melhor, como forma abstrata jurídica, dando possibilidades de, através da política, se ter o comando da economia. Ele afirma que só o Método Comparativo de Variação Concomitante apreende uma relação de dominação entre classes, estado e ideologia, implementado como forma de apreender o fenômeno Estado no seu aparecer social, através da compreensão da classe social, enfatizando a importância reservada à educação, materializada, no contexto, pela ação dos intelectuais portadores do saber técnico, atuando como sistematizadores do conhecimento e das necessidades populares a serem incluídas no OPT.

Fazendo uso desse método de investigação, queremos apresentar o Orçamento Popular de Teresina como instrumento revelador da natureza de classe do Estado e Prática Sócio- Políticas Emergentes, evento que potencialmente se constitui numa atitude pedagógica no processo de educação política das representações populares.

A pesquisa busca na sua centralidade apanhar, pela análise conjetural, o mundo vivido no seu contexto simbólico, faz uso de técnicas descritivas, buscando explorar conceitos e idéias, contidas principalmente em documentos escritos. É marcada por vários elementos subjetivos mas, de caráter objetivante, inerentes às ações práticas militantes. O delineamento estrutural da pesquisa foi se construindo de acordo com as categorias que iam surgindo pela realidade apresentada nas informações documentais e bibliográficas, procurando explorar particularmente o fato “Orçamento Popular de Teresina”, alargando a análise para a realidade mais abrangente e geral.

O primeiro capítulo destaca o processo de urbanização e desenvolvimento capitalista no Brasil, as reformas implementadas e o processo de democratização do estado na sintonia com os interesses do mercado, contexto de surgimento de novas formas de relação entre estado e sociedade, gerando a ilusão democrática.

No segundo capítulo, é analisada a identidade dos movimentos populares nas décadas de 70 e 80, no contexto nacional e do estado do Piauí, procurando identificar,

particularmente, se os movimentos urbanos, na relação com o estado, assumiram uma postura classista, colocando no contexto dessa análise a urbanização e as demandas, produzidas a partir dessa identidade, enquanto produto e produtoras de um tipo de organização comunitária. Destaca as articulações construídas no interior das lutas populares, como nasceu o movimento popular no Piauí e o surgimento dos desafios à participação nos espaços institucionais, destacando algumas delas, principalmente no campo do orçamento participativo. Situa a FAMCC, enquanto agente político de direção do movimento comunitário no Piauí, no conjunto de tais elementos.

No terceiro capítulo, tratamos sobre a participação popular no orçamento público, inserida no contexto das leis que o fundamentam. De modo particular, analisa-se a experiência do Orçamento Popular de Teresina, procurando perceber seu significado no âmbito da democratização do espaço público. Neste contexto, evidencia-se uma cultura política participativa, destacando-se o potencial da educação – sede ou morada do saber – de inserir pessoas, grupos e classes no mundo da cidadania. Recebe destaque a tarefa de repensar a educação enquanto processo crítico-pedagógico, já que esta responde ao chamado da nova ordem mundial.

Capítulo I

A Ilusão Democrática – Marco Teórico

1. 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).

As peculiaridades do processo brasileiro, nessa fase, se concentram na natureza do modelo, que é populista, bem como no produto adquirido: coesão social, que implicou, naquele momento, no esfriamento da luta de classes, em razão da manipulação estatal de estruturas sindicais, com perseguições expressas aos que demonstraram algum tipo de resistência ao modelo implantado.

Mas ainda, na década de 60, essa heterogênea e fictícia aliança entre empresa estatal, capital nacional e sindicatos começou a desfazer-se. Nos meios rural e urbano houve o agravamento da situação de exclusão de grandes contingentes populacionais, diante dos “benefícios” criados pelo Estado e os trabalhadores começaram a demonstrar, com suas organizações, fortes reações na contra-mão do modelo.

Nos anos 70, o processo de urbanização favoreceu a concentração de capital e força de trabalho em locais específicos do território brasileiro. Nas cidades de maior porte, ocorreu o fenômeno da “metropolização”, com grande concentração populacional, especialmente nas periferias. 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. As empresas absorveram grandes faixas territoriais, com a implantação dos seus empreendimentos e para esses locais foram direcionadas as redes de serviços básicos, como água, luz, telefone, asfalto, e outros, valorizando determinadas zonas da cidade que passaram a ser inacessíveis às camadas populares, produzindo-se espontaneamente uma “política de zoneamento”, responsável pela ampliação das distâncias entre ricos e pobres.

Essa dinâmica de desenvolvimento concentrado provocou o surgimento de novas necessidades, até então desconsideradas pela maioria da população pobre. As obras e serviços públicos passam a ser exigidas também por essa população, que começou a reconhecer-se também como portadora de direitos. O Estado, por sua vez, aprimora o processo de seleção no atendimento de tais demandas, orientado principalmente pelos interesses predominantes, do empresariado, no caso. Com isso, criam-se áreas, que apesar de pouco habitadas são privilegiadas na prestação dos serviços públicos, em contraste com outras áreas com grandes contingentes populacionais e totalmente desprovidas dos serviços básicos⁵.

Segundo os registros de noticiários, em 1975, 80% das habitações da periferia de São Paulo não tinha rede de esgoto, 54% não tinha sistema regular de abastecimento d’água, as populações usavam poços próximos de fossas negras e 23% das ruas não tinha pavimentação, 80% delas não tinha iluminação pública e as casas situadas em cerca de cinco mil loteamentos clandestinos estavam localizadas em 26 mil ruas oficialmente inexistentes.

Esse é o quadro que envolve outros aglomerados urbanos brasileiros, inclusive no Piauí, onde a capital, Teresina, tornou-se palco de um acelerado processo de urbanização, marcado tanto pelos investimentos públicos em obras, quanto pela intensificação do processo migratório em direção à Capital.

Assim, as periferias sofrem um processo de inchamento em contraste com os bairros chamados nobres, urbanizados e espaçosos, onde seus moradores são bem atendidos pelo Estado mas vêm nos arredores bolsões de miséria, que funcionam como perigo constante, restando a saída do encastelamento como forma de proteção. Percebe-se que apesar de o processo de industrialização colocar para a população em geral um conjunto de novas necessidades, reais e imaginárias, essas só se viabilizam de maneira satisfatória para uma

⁵ Censo das Vilas e Favelas de Teresina, ano 1994, página 15.

pequena parcela. A coexistência no espaço estendido reúne e ao mesmo tempo divide geográfica e socialmente, minorias contempladas e maiorias desassistidas, revelando no contraste visual a exclusão espacial e nas relações sociais uma difícil convivência.

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.

Com o rebaixamento na qualidade dos serviços públicos, as camadas economicamente privilegiadas passam a buscar a iniciativa privada para o atendimento das suas necessidades, especialmente nas áreas da educação e saúde. Nos setores onde a prestação do serviço ainda é essencialmente pública e estatal, como abastecimento d'água, energia elétrica e trânsito se cria uma guerra pela delimitação dos espaços entre possuídos e despossuídos. Em Teresina, na década de 70, esta zona é o eixo sul e leste, respectivamente, pela centralização das atividades de comércio e serviço e pela construção da ponte sobre o Rio Poty e a construção da Avenida João XXIII.

No "apartheid" espacial urbano, os excluídos pobres e os favelados, como são rotulados aqueles que, por razões econômicas, não conseguem acessar a terra por meio de compra e venda, habitam a cidade ilegal, pois passam a fazer parte de um contexto onde a legislação específica de uso e ocupação do solo, ou a falta dela, representa um dos elementos de produção e de reprodução da exclusão, situação que os leva também a construir, na dinâmica da sobrevivência, seus próprios regulamentos, para acessarem aos bens e serviços que supostamente são para todos, mas que os trabalhadores não conseguem usufruir; a começar pela terra, que é geralmente ocupada por grupos de famílias sem teto

em meio a grande conflito, envolvendo proprietários públicos ou particulares, justiça e polícia⁶.

Assim, 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”.

No país se evidencia um contraste entre o rápido crescimento da economia brasileira, através da industrialização e a situação de exclusão de considerável parcela da população em relação ao mercado de trabalho e aos benefícios estatais. Altas taxas de desemprego, o crescimento do setor informal e a perda do poder de compra são elementos perigosos ao processo de acumulação por provocarem fissuras nas relações de troca, fenômeno que ocorre quando a unidade de valor perde a sua forma mercadoria, na medida em que não encontra possibilidade de troca com outras mercadorias (Offe, 1984), trazendo problemas para a economia e no caso, para o processo de industrialização. Tal realidade explicitou a fragilidade do modelo nacionalista de desenvolvimento e a sinalização da necessidade de rompimento com o mesmo, dando lugar ao modelo neoliberal, que em outros países já havia sido implantado.

A cidade, com essas características do processo de desenvolvimento baseado na grande indústria, é um produto idealizado e realizado, na prática, por agentes, com identidade bem definida, cujo ideário de desenvolvimento se manifesta visivelmente na forma espacial e social; são principalmente proprietários de terra, promotores imobiliários, indústria da construção civil, capital financeiro e o Estado. Esses agentes são tipicamente capitalistas, segundo (Rodrigues, 1995:13). A ação deles ocasiona o aprofundamento das contradições na sociedade e estas permitem a visibilidade pública de novos agentes

⁶ Geralmente nas favelas os serviços de abastecimento d'água e energia elétrica são viabilizados através de “gambiarras”, um improviso feito pelos próprios moradores a revelia dos poderes formalmente instituídos.

desconhecidos pela “ordem pública”, mas, também, produtores das cidades: os trabalhadores/moradores excluídos, que ao mesmo tempo são produtores e produto de um novo ideário, que vai surgindo lentamente em movimentos chamados de base, que têm como reivindicações principais obras e serviços nas periferias urbanas.

Ao chamar a atenção para o desenrolar desse processo, queremos marcar o fato de que a relação de acesso das camadas populares à cidade, enquanto lócus de desenvolvimento se insere nos limites rígidos da ordem capitalista, que interfere na definição do público e do privado, de forma a assegurar que a autonomia do capital prevaleça e se mantenha, provocando com isso as contradições que ao mesmo tempo vitimizam e movem as camadas populares a lutarem de maneira organizada ou não, contra o modelo de desenvolvimento implementado. A resistência não é contra a industrialização ou contra a concentração urbana, mas contra o modelo de concentração do capital.

2. Reformas Neoliberais e Organização do Estado

A mundialização ou transnacionalização da economia poderia funcionar como entrave à existência de ilhas de pobreza no mundo. Silva (2003:71) afirma que ao contrário, agrava a situação. Segundo ela, a população da América Latina equivale ao conjunto da população da União Européia e Japão e se reproduz com apenas 8,8% do produto e 4,4% do comércio mundial. Entretanto, essa lógica serve também para garantir a acomodação de nações inteiras, grupos inteiros, diante de uma realidade que parece dada. A estratégia se configura na organização formal da administração estatal, que sofre mudanças de acordo com a necessidade de reestruturação do sistema capitalista, como veremos:

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. Nessa estratégia são constituídas as estruturas “compartilhadas”, onde Estado e Sociedade aparecem como aliados na solução dos problemas, neste sentido, as diferenças são negadas e as contradições negligenciadas, resignificando termos antigos como voluntariado, filantropia, responsabilidade social, em nome de um esforço, conjunto e fictício para “salvar os pobres”, que representam o extrato focalizado pela política.

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, colocando como eixo o ajuste fiscal, voltado para o crescimento econômico, 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.

No Brasil, Fernando Henrique Cardoso, um militante da esquerda brasileira, seria a peça chave para inaugurar essas medidas, encontrando para isso algumas condições favoráveis como o fato de no Brasil as medidas implementadas mundialmente pelo grande capital sempre chegarem com atraso, portanto, quando no mundo os países já revelam os danos da política neoliberal e os movimentos sociais já se levantam contra o modelo, no Brasil os movimentos sociais ainda se encontram desarticulados, e fragilizados pela políticas do bem estar que geraram muito atrelamento e acomodação. Esse foi o momento mais propício para o surgimento de um “salvador da pátria”: o intelectual da esquerda Fernando Henrique Cardoso .

O Projeto de Emenda Constitucional nº 173 que trata sobre a reforma do aparelho do estado foi encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 1995 por FHC, segundo Silva (2003:75) essa medida funcionou, no momento, como um corretivo à crise do mercado⁷.

Simoniatto & Nogueira⁸ destacam que “no plano administrativo, as alterações exigem sempre orçamentos estatais equilibrados, redução dos gastos públicos e reforma tributária (com impostos voltados ao consumo e não à propriedade e ao lucro); no plano econômico, indicam a necessidade de ampliação de capitais excedentes no mercado mundial, em taxas de juros favoráveis à captação de capitais ociosos, na fixação cambial e alta em relação ao dólar e na abertura comercial. No plano ideológico impõe a ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais reafirmando os direitos da propriedade individual.”

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

⁷ início da formação do estado burguês, no período populista/desenvolvimentista e na ditadura militar, no Brasil.

⁸ Revista Universidade e Sociedade, ANDES, nº 24 (fev/91) – Texto: Pobreza e Participação: O Jogo das Aparências e as Armadilhas do Discursos das Agencias Multilaterais: Ivete Simoniatto e Vera Maria Ribeiro Nogueira. Pág 20-32.

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. No contexto dessa “reforma alternativa”, o fazer está umbilicalmente sintonizado com o resultado a ser alcançado, também de cunho estrutural, de forma a construir um novo tipo de estado, conforme explica Genro (1997:11):

O governo local deve fazer, empreender, intervir, não somente “administrar” serviços. [...] Na verdade, não basta ser um governo “promotor”, pois os próprios investimentos podem dividir mais ainda a sociedade e aumentar as suas diferenças sociais. O mais correto seria perguntar: promotor de que? De quem? De que projeto de sociedade? Quais as experimentações que podem ser realizadas na cidade, inclusive para conceituar um novo tipo de Estado?

As condições de acumulação do capital na reforma de FHC são explícitas, especialmente quando coloca como razão primeira para a sua realização a crise fiscal, que diz respeito, em síntese, à maneira como é utilizado o orçamento público, ou ainda, se o orçamento público está se realizando conforme os interesses da acumulação do capital. Offe no seu estudo sobre a relação estado e setor privado, afirma que o sentido dessas medidas se encontra na garantia de o estado manter sob equilíbrio o desempenho das suas funções, embora sem revelar os mecanismos usados para isso.

3. O Lugar dos Movimentos Populares na Relação Estado e Sociedade

Em nível mundial, as décadas de 80 e 90, foram momentos de reestruturação do capital mundial, várias medidas e reformas foram realizadas na perspectiva de fugir da crise do capital e alavancar o seu processo de acumulação, essa reestruturação consistia em instituir um novo modelo econômico baseado no ajuste estrutural das economias nacionais para se adequarem à economia mundial, viabilizando assim a passagem da onda denominada globalização, conforme Petras e Veltmeyer (2001:137)

A ordem neoliberal internacional com o avanço da globalização já era nos anos 90, elemento imperativo manifestado inclusive nos organismos de cooperação internacionais que financiam também movimentos sociais organizados e ONG's. Na opinião de Petras e Veltmeyer (2001:109): “[...] as organizações de base, através da intermediação das ong's, são também incorporadas no processo decisório em nível local, sob a condição de que tal participação se restrinja a questões que sejam locais em sua finalidade e efeito”, patenteando a subordinação da política social à política econômica sendo que a primeira passa a basear-se na focalização dos recursos em setores de extrema pobreza, associada à política de privatização de serviços públicos e à descentralização das administrações públicas.

No Brasil, segundo Petras e Veltmeyer (2001:12) “coube a um ex-marxista que virou social democrata fazer o que os políticos capitalistas convencionais tradicionais eram incapazes de fazer – provocar uma ruptura radical com o legado nacionalista estatal do Brasil e impor um modelo neoliberal de longo alcance”, entendendo que o espírito da política neoliberal dentre outras medidas prevê a privatização das estatais, desregulamentação das relações de trabalho, fragilização das entidades sindicais e corte de verbas nos setores sociais, provocando, de fato, grande impacto nas relações sociais.

Portanto, o surgimento de inovações institucionais para adequação do Estado à ordem capitalista diz respeito de maneira direta à apropriação capitalista, e por conseguinte à redefinição do papel do Estado, o que implica em reordenar a vida social como um todo, situação que demanda, em potencial, vários conflitos, que por sua vez, representam perigo,

não só pelo que é pretendido na implementação do novo modelo, mas também pelo que pode gerar na relação de classes.

Gramsci⁹ chama a atenção para a idéia difundida pela classe dominante de separação entre sociedade civil e sociedade política, responsável pela realização da transferência de responsabilidades, ao tempo em que promove uma “promiscuidade entre público e privado”, sob o argumento de evitar a “deterioração social”, em nome de uma atitude bem vista socialmente, rotulada de “responsabilidade social”, que resulta na contribuição para privatização dos serviços públicos, funcionando ao mesmo tempo como amortecedor dos conflitos. Várias ONG’s e intelectuais têm se prestado a esse papel, abrindo mão de contribuírem na formação da identidade de classe tão cara aos trabalhadores. Para Gramsci, “a sociedade civil é também estado que se condensa pela luta de classe”.

Mais uma vez, não podemos esquecer que a ação concreta e intencional do estado se volta para a garantia da acumulação, que por sua vez, garante a sua própria existência, daí a necessidade de constantes mudanças nas estruturas em favor da manutenção. Outro dado também considerável é a situação do enorme contingente de pessoas que se encontram fora das relações formais, estabelecidas com a presença do estado por meio das políticas públicas.

O processo que envolve e articula dinheiro, mercadoria, força de trabalho e desenvolvimento tecnológico na atualidade, realizado por instituições reguladoras, atua no sentido de dar, à opinião pública, a impressão de ser possível a esfera estatal tornar-se autônoma ou um elemento externo da forma mercadoria; no entanto, a qualidade desse processo está unicamente na sua capacidade de produzir valor, daí a necessidade das reformas.

O Presidente Fernando Henrique Cardoso anuncia logo na sua posse um novo modelo econômico, baseado na reorganização capitalista e no ajuste fiscal à nova ordem econômica mundial. A garantia da governabilidade, neste sentido, consiste em o Estado possibilitar que a economia se torne livre para crescer nessa nova fase anunciada. Para isso, se fez necessário a transposição de alguns obstáculos, com a resistência do movimento dos

⁹ Revista Universidade e Sociedade, ANDES, nº 27 (fev/91) – Texto: Gramsci e a Política Hoje: Edmundo Fernandes Dias. Pág. 129-144.

trabalhadores e das pessoas em geral demandantes de políticas públicas, que nesse novo contexto passam por uma seletividade, pela diminuição da participação do Estado na implementação da política social. As reformas passam a discriminar o que é e o que não é papel do Estado e ao mesmo tempo viabilizando o avanço na ocupação de espaços pelo capital privado, e conseqüentemente pelo mercado.

A Constituição de 1988, uma tentativa de construção a “muitas mãos”, apesar de não haver contemplado várias das reivindicações populares, 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. Ao passo em que se conquistou essa garantia constitucional passou-se a contar com parlamentares, governos municipais e até estaduais, sintonizados com a idéia da participação democrática e popular, pavimentando um terreno propício a inovações.

Esse ideário fez surgir no cenário nacional um novo espaço político institucional, forjado, por possibilidade de intervenções populares 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.

O novo quadro de organização do estado, a partir da constituição de 88 possibilitou uma maior organização na administração pública sem garantir, com isso, a transformação social, já que o quadro de desigualdade econômica se manteve. Por outro lado, os avanços na organização do sistema orçamentário vão possibilitando a ampliação da visibilidade das ações do estado e conseqüentemente a participação de outros 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) dá-se 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.”

Analizamos diferente de Gonh quanto a existência de uma nova concepção de cidadania e ultrapassagem dos limites jurídicos e formais. Entendemos que a cidadania hoje, se resume a uma forma de sociabilidade organizada pelo estado em um ordenamento jurídico, tendo a Constituição como Lei primária, neste sentido, a cidadania produz dois resultados: a garantia da acumulação capitalista e a contenção dos movimentos da sociedade contrários à exploração. Dessa forma, a cidadania é ao mesmo tempo aparente e necessária à realização da democracia burguesa (Marx), que por sua vez também fica no campo do imaginado, na medida em que vontades iguais, livres e soberanas só se realizam perante a lei, ou seja no aspecto jurídico formal.

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, entre esses a FAMCC, se resume ao **espaço do falso consenso**, previsto nas regras de participação juridicamente reconhecidas. No caso da FAMCC, “operando democracia” com a participação no Orçamento Popular da Prefeitura de Teresina tem-se a cidadania amarrada pelas pernas, normatização as custas de status do trabalho e da partilha social - Lei de Responsabilidade Fiscal, despesa adequada à receita, pagamento da dívida e outros.

Dessa forma, o acesso aos fundos públicos se dá no âmbito da racionalidade capitalista e esconde os conflitos existentes entre exploradores e explorados, opressores e oprimidos, ricos e pobres, na medida em que a liberdade de uma classe aparece como a liberdade todos, o que permite a passagem do reino da necessidade, exploração, opressão ao reino do consenso, no sentido habermasiano do termo, ou do reino do movimento, da luta ao reino da institucionalidade, onde a pluralidade se dá apenas ao nível da denominação das

representações, já que o “poder” da representação popular(político) está sempre atrelado ao poder administrativo(político e econômico).

O desenvolvimento brasileiro baseado na grande indústria acarretou grandes problemas, especialmente para os setores da sociedade que levam suas necessidades ao estado em forma de reivindicação. Na esfera estatal, o encontro dos interesses antagônicos, perante a falta de uma mediação democrática que possibilite a eleição de prioridades de forma a contemplar as necessidades das classes populares, inviabiliza a participação efetiva dos movimentos sociais no espaço público, garantindo a afirmação dos grupos detentores do poder no estado e no mercado.

Capítulo II

Movimentos Populares e Identidade de Classe

1. Movimentos Sociais Urbanos

As definições sobre a Cidade de São Paulo na década de 70 dão conta de uma multiplicidade de fatores, que se destacam, formando uma cidade diferente das demais cidades brasileiras. São Paulo é vista como a Cidade da indústria, crescente, fervilhante, um farol brilhando para o futuro.

A singularidade atribuída naquele momento à metrópole, em pequeno espaço de tempo, começa a se espalhar por outras regiões do país, não apenas em função do processo de implantação de indústrias, mas também pela ampliação das redes de comunicação e pela mobilização social, que faz com que grandes problemas sociais sejam discutidos pelos movimentos sociais como “bandeiras gerais”, a exemplo do combate à carestia dos produtos de primeira necessidade, repressão às organizações sociais, moradia precária, degradação do meio ambiente, transporte público, e elaboração da Constituição Federal em vigor, atualmente.

São Paulo é o símbolo do desenvolvimento baseado na grande indústria mas também é a cidade da miséria. Crianças vivem nas ruas e famílias se espremem em barracos de papelão cobertos com folhas de metal. Mendigos e camelôs congestionam as calçadas. Para muitos dos que trabalham em fábricas, o salário é insuficiente para cobrir as despesas. Ou seja, para a maioria, os benefícios da sociedade moderna são escassos – não há, em quantidade suficientes, boas escolas e professores, hospitais bem aparelhados, médicos, nem mesmo alimentação nutritiva.

Contudo, São Paulo é também a Cidade da resistência. Em 1984, após 8 anos do regime militar, um milhão de pessoas tomou as ruas para exigir mudanças. Seu brado por “diretas já” continha um significado triplo evidente – direitos civis, direitos humanos e eleições direta. O esforço conjugado de trabalhadores sindicalizados e moradores organizados de bairros de São Paulo foi parte de um movimento político popular que em 1989 ameaçou eleger, para presidente da república, um líder operário socialista de São Paulo, que em 2002, em situação totalmente diferenciada em relação à mobilização popular, de fato se torna o Presidente da República. Essa votação nacional da esquerda política, à época, foi contraponto marcante enquanto reação à política implementada no mundo e que tinha como símbolos principais Ronald Reagan, Margareth Thatcher e Helmut Kohl¹⁰ – e deveu-se, em boa parte, ao fato de que o Brasil ainda recordava e temia o governo implacavelmente autoritário a serviço de banqueiros, industriais e investidores estrangeiros.

Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, aconteceu um dos momentos fortes de ascensão dos movimentos sociais, havendo uma dinamização da vida política, com a construção de espaços legítimos de representação e ação política. É Almeida (1992:71-77) que conta como surgiu e atuou o Movimento do Custo de Vida - MCV, que segundo ele está entre os primeiros movimentos organizados em São Paulo na década de 70. Ainda em 1972 os clubes de mães da Paróquia de Vila Remo, zona sul da Capital, encaminharam uma carta às autoridades reclamando o aumento do custo de vida. Apesar de não obterem nenhuma resposta, o fato da carta ter sido publicada pela imprensa permitiu ao evento uma certa notoriedade

Em 1975, setenta clubes de mães fizeram uma pesquisa para perceber as conseqüências da carestia sobre o padrão de vida dos moradores. Concluiu-se que os trabalhadores da periferia ganhavam em média um salário mínimo e meio. No final daquele ano, os representantes dos bairros que participaram da pesquisa organizaram uma grande assembléia dos moradores para junho de 76, ocasião em que “houve várias propostas, mas a falta de resultados objetivos provocou, logo após a Assembléia, a descrença no Movimento que praticamente dissolveu-se.

¹⁰ Respectivamente, Presidente dos EUA (81-88), Primeira Ministra Britânica (79-90) e Chanceler da Alemanha (82-98). Foram, à seu tempo, responsáveis pela política neoliberal de flexibilização e desregulamentação nos seus países, com forte influência no mundo.

Em início de 1977, 80 representantes de 18 bairros se reuniram na paróquia de Vila Remo- SP, recomeçando o movimento em agosto de 77, 700 delegados de comunidades se encontraram, elegeram uma coordenação geral para o movimento, aprovaram proposta de ampliar as ações para toda a grande São Paulo, elaborar um abaixo assinado para ser subscrito por centenas de milhares de pessoas, realizar reuniões setoriais, regionais e uma grande assembléia do MCV. A meta era colher um milhão de assinaturas.

Em 27 de agosto de 78, na Praça da Sé, estava programada a grande Assembléia geral para entregar ao Governador Paulo Egídio as reivindicações e abaixo-assinados. A Praça estava tomada pela polícia. Soldados da tropa de choque, equipados com revólver, cassetetes, escudos antichoques, bombas de gás e cães pastores. Parecia que preparavam uma batalha. Íam aos poucos chegando varias caravanas, ocupando as escadarias da Catedral da Sé. Já somavam 20 mil participantes, os 7 mil que conseguiram entrar na igreja cantavam:

Como pode o povo vivo, viver nessa carestia, como poderei viver, dia e noite e noite e dia, com a barriga vazia. Como pode o operário viver com esse salário, como pode a criançada estudar sem comer nada, como sofre o bóia fria pra ganhar 30 por dia, e lá tá o meu patrão, apertando a produção, ele só vive pensando nessa tal exportação, ninguém mais fica calado, vivendo tão explorando.

As autoridades não apareceram para receber o Abaixo Assinado. O documento exigia o congelamento de preços de gêneros alimentícios de primeira necessidade e elevação dos salários do trabalhador – tinha 1.245.400 assinaturas. Durante o ato, a polícia entra em ação, atira bombas de gás, bate e prende manifestantes.

O encaminhamento dado para o próximo passo foi o seguinte: 21 representantes vão a Brasília entregar o Abaixo Assinado ao Presidente da República, Ernesto Geisel. Assim o fizeram, mas novamente não foram recebidos, além de terem sido impedidos de entrarem juntos no palácio do Planalto; conseguiram apenas protocolar o documento.

Um mês após à entrega do documento, o governo se manifestou dizendo que o documento não tinha credibilidade, conclusão tomada após exame grafotécnico – acusa o

grupo de ser apenas contestatório ao regime e de ser aproveitador de parcela ingênua da população para alcançar seus fins inconfessáveis.

Em janeiro de 79 aconteceu o 1º Encontro Nacional Contra a Carestia, com representantes de 8 Estados, que decidiu mudar o nome para Movimento Contra a Carestia - MCC e adota o 27 de agosto como o dia Nacional de Luta Contra a Carestia, que ganha corpo em outros Estados.

Esse é um movimento nascido essencialmente no local de moradia, questionando a estrutura econômica do país a partir de elementos que fazem parte do cotidiano da dona de casa, que se apresentou como um novo personagem na cena política. Esse movimento cresce e sai do plano local, a partir da articulação de organizações já existentes, a época, como os grupos de pastoral e as associações de moradores que segundo Diógenes (1993) vão ocupando o cenário político no Brasil e projetam não apenas cenas da vida privada no espaço público, como também ampliam o leque de necessidades e valores políticos. A partir da irrupção dos movimentos sociais, assistimos a uma politização do social, a política vai deixando de ser exclusiva dos parlamentos, das instâncias institucionais de representação vai exigindo conteúdos e formas novas e constituindo novas identidades, a identidade dos movimentos populares.

Jacobi (1993:71) quando trata sobre algumas experiências de bairros da periferia de São Paulo na década de 70, destaca que os problemas da maioria das localidades são os mesmos; falta de pronto-socorro, transporte, loteamentos clandestinos, etc, contudo, um se destaca: a falta d'água, não há rede de esgoto, prevalecendo o sistema de fossas negras, muitas delas ao lado de poços. Em 1978 acontece uma reunião de 14 bairros e nas movimentações realizadas sob a forma de abaixo-assinados, pressionam a Companhia de Abastecimento D'água do Estado de São Paulo - SABESP, com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base - CEB's. Como já haviam experiências positivas a partir da articulação de várias comunidades, surgiu a idéia de dar também a essa luta uma característica regional. Dividiu-se as equipes de trabalho, para cuidar das visitas, divulgação, levantamento das situação específicas e finanças do movimento. Foram realizadas as visitas aos bairros e são organizadas reuniões periódicas

A SABESP, no primeiro momento, não deu nenhum sinal de atendimento das reivindicações. Já havia um programa iniciado em 1975 e a empresa nem cogitava a

possibilidade de alterar o programa e afirmou que somente em março de 79 cerca de 92% da população deveria ser abastecida com água e que nesse plano não entram os moradores das áreas mobilizadas, pois não apresentavam densidade populacional suficiente e que este serviço só seria prestado na região por volta de meados dos anos 80.

Aproximadamente 30 bairros realizaram uma passeata, com mais de 800 pessoas. Foram atendidos por três diretores da SABESP, que após ouvirem várias palavras de ordem, pediram um prazo de dez dias para solucionar o problema reunindo-se com pequenas comissões de moradores. Na oportunidade, os moradores apresentaram vidros com água lamacenta dos poços, a maioria contaminada.

Os moradores afirmavam que se a SABESP não atendesse as reivindicações no prazo estipulado voltariam com o dobro de pessoas, foi o que aconteceu, dez dias depois, quando estavam ainda mais indignados. Percebendo que os moradores não estavam dispostos a se retirarem sem a solução, a empresa prometeu comprar tanques-reservatórios e instalá-los em pontos estratégicos nos bairro, fornecendo água gratuita e diariamente para todos. Os moradores responderam que só se retirariam mediante um documento escrito afirmando o compromisso assumido, o assessor atendeu escrevendo no verso de um dos abaixo-assinados.

Algumas comunidades foram atendidas e a grande maioria continuou sem a rede de abastecimento e em 1979 o movimento volta a se rearticular. Em maio aconteceu a primeira assembléia reunindo todos os bairros envolvidos, estavam presente aproximadamente 4 mil pessoas, inclusive os bairros que já haviam sido contemplados. Cada representante de comunidade relatou sua situação. Ficou decidida a organização de uma caravana para ir a sabesp ainda naquele mês. Com a venda de rifas conseguiram fretar 19 ônibus, que chegaram juntos a sede da empresa dia 17 de maio, as pessoas portavam cartazes e faixas.

A assembléia seguinte foi marcada para o 24 de junho com a presença da imprensa e do diretor-presidente da empresa. O presidente viu-se obrigado a comparecer a Assembléia e assumir compromisso escrito afirmando o início das obras para novembro e a entrega do projeto até final de julho, além do atendimento de emergência. Ficou decidida ainda a constituição de uma comissão de moradores para fiscalizar as obras. Uma nova assembléia foi marcada para novembro. A mobilização se esvaziou e permaneceu apenas o trabalho de fiscalização.

Na assembléia compareceram cerca de 600 pessoas. As obras não haviam iniciado e o assessor da SABESP justificou o atraso e apresentou novo prazo para início: final de novembro e término para maio. Em fins de outubro começaram as obras de água e em janeiro as de esgoto em toda a região. O movimento novamente se esvaziou. Os prazos não foram cumpridos. Em maio de 1980 cerca de 400 moradores lotam 12 ônibus e voltam á sede da empresa. Os técnicos fizeram novas promessas.

No final de 1980, a água ainda não chegara, mas os canos já estavam instalados. A obra só foi concretizada em meados de dezembro, a extensão da primeira etapa concluída em 1984 e a ampliação total estimada para 1995, de acordo com a evolução da população-demanda, apresentada pela empresa.

A partir de movimento de base ou comunitário como esse, foi se constituindo as Associações de Moradores, Associações de Amigos de Bairro e Conselhos Comunitários, grupos de mães, sem identidade jurídica, no primeiro momento, mas que logo ganham identidade pública, enquanto instrumento representativo dos interesses da população de um lugar, que padece em razão de determinados problemas e que luta contra determinados inimigos, dentre esses, o Estado, a quem são levadas as necessidades em forma de reivindicação, quase sempre ignoradas, para fins de atendimento, mas consideradas, enquanto instrumento de desmobilização da organização, atitude que favorece a manutenção da hegemonia dos setores economicamente dominantes no interior do estado. Essa atitude se evidencia na intenção deliberada das administrações de não permitirem que os setores populares se constituam organicamente em força política, capaz de intervir nas decisões estatais.

Na oportunidade da realização do I CONCURT¹¹ os discursos revelam a compreensão a respeito da atuação dos movimentos populares, do ponto de vista de outro sujeito, o movimento sindical, tido como parceiro nesse momento histórico, conforme destaca Cruz (2000:68):

Por movimento popular entendemos todas as formas de mobilização e organização de pessoas das classes populares diretamente vinculadas ao processo produtivo, tanto na cidade quanto no campo. São movimentos populares as associações de bairros e da periferia, os clubes de mães, as

¹¹ I CONCURT – I Congresso Nacional da CUT, realizado em 1984.

associações de favelados, os grupos de loteamento clandestinos, as comunidades de base, os grupos organizados em função da luta pela terra e outras formas de lutas e organizações populares. É também parte integrante do movimento popular o movimento sindical que, pela sua própria natureza, possui um caráter de classe definido pelas categorias profissionais que o integram [...].

Segundo Ana Maria Quiroga (1993), 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.

Esse modelo associativo vai se reproduzindo rapidamente ainda nos anos 70 por todas as periferias urbanas, geralmente com reivindicações e alvo comum a ser atingido, contudo, cada uma na sua forma particular, sem nenhuma articulação. Os encontros permanentes e ocasionais em órgãos públicos, a quem buscam para resolver problemas e a identificação de problemas semelhantes com a mediação dos meios de comunicação, vai possibilitando às lideranças a descoberta de potenciais aliados, em outras lideranças, que também atuam na cidade, travando as mesmas lutas e falando a mesma linguagem na defesa dos empobrecidos. No contexto da realidade urbana, essa idéia que se dissemina e chama a atenção de intelectuais, ONG's e técnicos, que passam a pesquisar e elaborar teorias sobre o fenômeno da urbanização que marca aquela década e assim vai se constituindo uma plataforma de intervenção na cidade: A Reforma Urbana, cuja construção se dá na perspectiva da construção de um projeto unificado para a atuação dos movimentos

populares no Brasil, ação essa portadora de números conflitos, como vemos a seguir nos relatos:

A polícia militar cerca o Ministério da Agricultura em Brasília, ocupado por cerca de 300 trabalhadores sem-terra, que exigiam do governo mais rapidez na execução da reforma agrária - Jornal Folha de São Paulo 12/06/91.

violento confronto entre cerca de 2 mil professores da rede estadual de ensino e a polícia militar do Estado de Minas Gerais, em greve há 31 dias, os professores enfrentaram a polícia e invadiram o prédio da Secretaria da Educação, dispostos a permanecer no local até que o governo estadual negociasse - Jornal Mineiro 06/06/91.

Em São Paulo foram detidas oito pessoas sob as acusações de jogar pedras na polícia ou de provocar tumultos. Também foram retiradas, sem resistência, 400 pessoas que na madrugada anterior haviam invadido cinco prédios da COHAB 2, em Itaquera, zona leste de São Paulo - Folha de São Paulo de 06/06/91.

Em São Paulo a multidão de 3 mil pessoas, revoltada com a falta de transporte, partiram para um violento quebra-quebra de ônibus, na região do Largo Três de Maio, em Santo Amaro, e para o saque de algumas casas comerciais, sendo mobilizados 300 policiais para reprimi-la. – Folha de São Paulo, 19/04/91

“invasores” da chamada ‘Vila Socialista’, em Diadema, resistiram à ordem de reintegração de posse e de despejo de um terreno que ocupavam, armados de porretes, pedras, machados e coquetéis molotov. Após três horas de confronto com a polícia militar, registrou-se o saldo dramático de dois “invasores” mortos, 122 feridos e 38 presos, além da derrubada imediata dos barracos por trator contratado pelo proprietário da terra - Folha de SP 12/12/90

Um elemento de destaque na organização e intervenção direta de moradores, através de suas organizações é a compreensão, logo nos primeiros momentos, da necessidade de algumas providências como criação de contratos e regimentos internos, mesmo que

informais, como forma de superar o isolamento e afirmar publicamente a importância das bandeiras levantadas.

Neste contexto chamam a atenção as estratégias de articulação em nível local e regional, as atividades para arrecadar recursos financeiros que viabilize as tarefas planejadas, a organização interna dos grupos temáticos, assumindo coordenação geral do movimento, infra-estrutura, finanças, etc.. Outro elemento de riqueza do movimento é a sistematização das atividades. Cada passo dado é planejado, em seguida avaliado e reorganizado, de acordo com os resultados, de forma que não existe a preocupação de alcançar todos os objetivos na mesma oportunidade; se constitui na verdade, uma escola de negociação, que exige análise de conjunto, perspicácia, criatividade e resistência.

No entanto, os limites para a permanência desse tipo de movimento são enormes: a estrutura precária e a difícil relação com o Poder Público, que decide sozinho que providência irá tomar, são imperativas. Mesmo assim percebe-se como avanço, a possibilidade de manifestação organizada, posicionando-se, enquanto manifestação popular, afirmando publicamente que o Estado precisa rever a sua política, tomar as rédeas da situação econômica e encaminhá-la em outra direção.

As lutas relatadas ganharam dimensão e repercussão nacional, dando visibilidade ao peso das numerosas ações coletivas, que expressaram as reivindicações, o protesto, a revolta de pessoas simples, de forma organizada, com direção política, procurando resolver os problemas que afetam seu cotidiano, manifestando uma cultura de resistência, confronto e publicização das reivindicações. Outro elemento de destaque é o fato de essas lutas irem sofrendo transformações ao longo do tempo, pela reconstrução das estratégias, às vezes mudando o objeto direto e o alvo da reivindicação, demonstrando capacidade de orientação política.

Mesmo com toda a adversidade é possível contabilizar avanços materializados no fato de as organizações populares terem se feito reconhecer, como portadoras de direitos até então circunscritos à vida privada e negados no espaço público, apresentando para a sociedade uma nova agenda e novos atores com potencial mobilizador de grande parcela da população

A dimensão de uma idéia ou de uma instituição que consiga articular, em um momento de tanta efervescência, em meio à diversidade das movimentações populares e

atores sociais, dando às mesmas uma direção política e um conteúdo transformador que prevaleça para além das necessidades imediatas, precisa ter uma sustentação sólida e politicamente definida, esse passa a ser o desafio: constituir movimentos gerais capazes de captar o espírito das lutas localizadas nos setores populares e reelaborar, de forma a construir o tecido da luta do movimento popular, a partir das palavras de ordem, dos eixos temáticos, símbolos, programações, estratégias, perfil das lideranças, comportamento frente ao Estado, governo, partidos políticos, meios de comunicação, enfim criando uma imagem que seja inconfundível e facilmente associada a um projeto, em qualquer parte do país.

Essa idéia avança no sentido da criação de uma Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais – ANAMPOS, constituída no final de 1979, quando pessoas do campo e da cidade, se reuniram para trocar experiências e demarcar uma linha de atuação, buscando uma direção política dos trabalhadores para a sociedade brasileira, e ao mesmo tempo dando ao Movimento Social uma expressão mais ampla.

Em 1983, foi Fundada a Central Única dos Trabalhadores – CUT e a ANAMPOS continuou a discutir a possibilidade de criação de uma articulação que pudesse aglutinar e unificar a vasta rede de movimentos populares já existente, mesmo considerando que na época já exista a Confederação Nacional de Associações de Moradores - CONAM, que foi criada em 1981. Sobre isso Pedro Pontual¹² comenta da seguinte maneira: A CONAM foi criada às vésperas do processo eleitoral, com a evidente perspectiva de ser um braço eleitoral, uma força de sustentação da Nova República junto ao Movimento Popular, sem falar que a CONAM concebia a Articulação Nacional de Movimentos Populares exclusivamente a partir de entidades de associações de moradores, estreitando o campo de atuação desse movimento que já se ampliava, envolvendo grupos de mulheres, mães, de saúde, ocupações de terra, etc.

Em São Paulo, a exemplo de outras cidades, surgia um grande número de grupos comunitários, alguns ainda não reconhecidos como Associações de Moradores, mas apenas enquanto grupos de base fomentando a organização de pessoas nos seus locais de moradia. O reconhecimento desses grupos perante a Prefeitura de São Paulo se dava através do cadastro, junto a Prefeitura e ao Ministério da Fazenda, como forma de ter um controle

¹² Membro da assessoria nacional da Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais - ANAMPOS, criada em 1979 – Cf. Revista “Movimento Popular, Lutas Populares Urbanas: Articulação e Unificação.

preciso sobre o número de organizações, seus membros e sua localização, colocando isso como condição para inclusão dessas Associações nos programas, não apenas no Conselho de Administração, mas também em programas governamentais. Segundo a avaliação do próprio movimento, naquele momento servia também para desviar a atenção do movimento das reivindicações que deveriam ser levadas aos poderes públicos, para passarem a ocupar suas atenções com a administração de programas e políticas compensatórias, que mais tarde foi comprovado, não alteraram positivamente em nada a vida das comunidades.

Para a ANAMPOS, a participação nesses fóruns e conselhos criados pela Prefeitura, não era tratada uma bandeira prioritária e inspirava cuidados: “logo no início percebeu-se que aquela era uma estratégia que trazia consigo a possibilidade da cooptação [...]. Na prática, não quer dizer que não deva haver nenhuma relação com Estado. Por exemplo, se o movimento tem a oportunidade de participar do conselho de Transporte deve participar, o que não deve é deixar de manter a organização do movimento pelo transporte, que o companheiro que vai participar do conselho de transporte seja delegado de um movimento que tem organização e estrutura própria.”¹³

Pedro Pontual afirma em entrevista¹⁴ que, desde o início, a ANAMPOS se preocupou em preservar a sua autonomia em relação aos partidos políticos, esclarecendo que o entendimento sobre autonomia partia da compreensão a respeito da importância da união entre companheiros do movimento popular e sindical independente das suas opções partidárias e que tais opções devem ser respeitadas e valorizadas, pois entende que a participação em partidos políticos constitui-se em ferramenta fundamental para a construção de uma direção política para a classe trabalhadora.

Verifica-se que segundo as diretrizes da articulação, a busca por uma direção política para a sociedade, a partir dos interesses da classe trabalhadora, é a meta principal e que esse objetivo na compreensão manifestada nos objetivos do movimento e na fala das lideranças, pertencia ao próprio movimento, que era capaz de delimitar espaços e localizar forças políticas em diferentes campos, como forma de constituir um movimento guiado pelas linhas de um projeto de sociedade, apesar da existência de vários espaços de

¹³ Revista “Movimento Popular, Lutas Populares Urbanas: Articulação e Unificação” nº 01 (abril/89) – Instituto Polis

¹⁴ - idem

construção e de natureza diferente, como é o caso dos partidos políticos de esquerda, vistos no mesmo contexto, também, como instrumentos de transformação.

Essa compreensão se manifesta também na relação com o Estado, que se apresenta de forma mais complexa, Pedro Pontual chega a afirmar que a relação movimento popular e estado talvez seja a questão central colocada para os movimentos populares, uma vez que suas lutas concretas se configuram como pólo de enfrentamento do Estado, entendendo esse como instrumento dos interesses da classe dominante, enfatiza Pontual.

Na visão da liderança, já naquele momento, o Estado da Nova República havia aperfeiçoado os seus mecanismos de dominação e enfrentamento dos movimentos populares, demonstrando uma perspectiva de dominação e controle dos movimentos, enquanto que durante o regime militar o tratamento era repressivo e excludente, pautado pelo não atendimento a qualquer reivindicação e pelo não estabelecimento de qualquer forma de diálogo. A partir de 1982, o Estado passa a combinar repressão e cooptação, em nome do discurso participativo, tentando ao mesmo tempo dividir o movimento, pelo uso de estratégias como o atendimento particular de algumas reivindicações. Várias lideranças são cooptadas por meio de oferta de empregos e cargos no Estado.

Pedro Pontual, afirma que um discurso muito comum entre os vários administradores regionais em São Paulo é que só dialogam com entidades reconhecidas, ou seja, cadastradas junto à Prefeitura e à Fazenda pública e explica que existia uma orientação de incluir todas essas entidades reconhecidas no conselho de administração da gestão do Estado. Segundo ele, isso na verdade tinha como objetivo o descredenciamento das comissões de moradores, do contexto do movimento que não se constituíam como entidades legalizadas mais que eram, àquela época, a parcela mais combativa e vigorosa do movimento popular.

Ana Maria Quiroga (1993) destaca que foi desencadeado 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 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 a esse trabalho, 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.

As entidades passaram a organizar duas categorias, a dos sócios contribuintes, que têm prioridade no atendimento aos benefícios, e a dos não sócios e não contribuintes, que geralmente ficam fora de alcance dos benéficos, percebe-se um uso instrumental e clientelista dos programas, responsáveis pelos desvios de algumas lideranças das suas obrigações e posturas, bem como a projeção individual de pessoa, com objetivos eleitoreiros, a luta pela permanência nas direções, e o favorecimento de familiares e amigos, tudo isso aparentemente acontece a revelia do Estado, dada a autonomia das Entidade.

Entretanto, enquanto agentes públicos gestores de projetos, mantidos com recursos públicos, as lideranças são submetidas a todos os rituais da estrutura de controle interno do Estado, como prestação de contas e apresentação de relatórios de desempenho. Não precisou muito tempo para as lideranças perceberem que haviam caído em uma armadilha. Surgiram várias denúncias de irregularidades praticadas por lideranças, alguns convênios foram interrompidos e outros foram extintos, já que a grande maioria estava restrita a ação de um governo.

Com isso ocorreu um grande esvaziamento das entidades comunitárias, sem falar no descrédito por parte dos sócios que não encontravam mais a prestação dos benefícios, já associados ao papel da Associação, tudo isso junto à desmoralização pública de algumas lideranças, envolvidas direta ou indiretamente com irregularidades.

Se considerarmos que a fragmentação e a descontinuidade são imperativos estruturais para esse tipo de movimento é interessante verificar que apesar disso e das armadilhas de cooptação, no geral, o movimento popular conseguiu se colocar no cenário brasileiro como um importante sujeito político, capaz de construir suas próprias estratégias e se colocar no cenário das lutas, propondo agenda para o Estado, bem como para os partidos políticos, graças principalmente a um forte núcleo de resistência fundado na idéia da transformação da realidade.

Frente aos problemas surgidos, a estratégia da ANAMPOS foi buscar a superação das lutas localizadas, construindo um limite para a pulverização das ações, portanto, a criação de uma Entidade Nacional que fosse portadora de uma plataforma geral de lutas era imperativa, e esse instrumento já estava em mente, era a Central de Movimentos Populares – CMP.

No esforço de criação da Central, as lutas e mobilizações tomaram corpo, dentro das entidades de bairro, nos municípios, nos estados e regiões. Foram realizados encontros nacionais, reunindo todos esses setores com dois objetivos básicos, avançar na unificação e criar a CMP, que de fato foi criada oficialmente em 30 de outubro de 1993, na ocasião do seu 1º congresso nacional. Segundo as lideranças que acompanharam a dinâmica do processo de criação das centrais sindical e popular, afirmam que a criação da central popular representou um processo muito mais complexo, pela sua dinâmica, ritmo e diversidade.

Essa construção se deu no contexto dos anos 90, momento em que de maneira mais evidente se percebia a necessidade de consolidar a democracia no país. A classe dirigente passou a apresentar menores resistências às atividades democráticas, e desviava as atenções para a necessidade de ajuste na economia, era como dizer: nós concordamos em alargar o Estado à participação popular, mas saibam que haverá dificuldades em realizar os programas sociais no alcance que vocês propõem.

O acúmulo da discussão sobre os grandes desafios nacionais, regionais e municipais foi delineando formas de existência e ampliação do movimento popular, através de federações que congregaram associações de moradores e iam se tornando portadoras de orientações políticas e se constituindo em representações das entidades de base, revelando

um vigoroso potencial criativo das consciências, no interior dos mais variados movimentos de base espalhados no país, no sentido de criarem para si um instrumento de luta.

Uma das Entidades integrantes desse movimento foi a Federação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ¹⁵, criada em 1978, quando o movimento tomava corpo em nível nacional. Surgiu com a preocupação de aglutinar as lutas isoladas, como parte integrante da luta contra a ditadura e por melhores condições de vida. Em 1987 tinha 850 Associações de moradores filiadas. No Estado existiam, à época, duas Federações a FAMERJ e a Federação das Associações de Favelas do Estado do Rio de Janeiro – FAFERJ¹⁶.

Em 1984 por ocasião de um Encontro da Comissão Pastoral da Terra, tratando sobre as ocupações de terras urbanas, surgiu a Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, organizada em quase todos os estados do Brasil. Luiz Paulo Teixeira Ferreira¹⁷, coordenador da ANSUR, esclarece que a ANSUR não se define como um movimento, até porque foi definida no interior dos movimentos. É muito mais um espaço de discussão política, que se preocupa com a avaliação dos rumos da luta, a partir da troca de experiências. Outra preocupação da Articulação é o conhecimento e socialização dos instrumentos jurídicos, pela formação política.

A Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí – FAMCC surgiu em 1986, em razão principalmente da criação das Associações de Moradores em Teresina, Parnaíba e Picos-PI e pelos conflitos nas áreas de ocupação de terra que já começavam, cujo número crescia na capital, Teresina. A FAMCC também participou ativamente da fundação da CMP e integrou várias articulações nacionais à época.

Em Fortaleza – CE foi criada a União das Comunidades da Grande Fortaleza que em 1987, que teve suas bases lançadas a partir de uma ampla frente que se formou em torno da luta pela anistia aos presos políticos, ainda em 1979. Reunindo entidades

¹⁵ A FAMERJ criou na década do 80 diversas federações municipais, como a UNIBAIRROS, de São Gonçalo, a FAMNIT de Niterói, o MUB de Duque de Caxias, a FAMPE de Petrópolis, dentre outras. Atualmente entende que o movimento comunitário precisa de novo oxigênio para os próximos anos e para o século 21. Luta pela aplicação dos conceitos da Agenda 21 e do Desenvolvimento sustentável. Afirma que o movimento comunitário passou por uma mudança tática que privilegia mais o lado técnico das reivindicações, tais como a participação popular na construção do orçamento público.

¹⁶ Tem como uma das suas fundadoras a ex-Governadora do Rio de Janeiro e ex-ministra Benedita da Silva

¹⁷ Revista Movimento Popular, Lutas Populares Urbanas: Articulação e Unificação: Instituto Polis. 1987

legalizadas ou não e tendo sua atuação concentrada no contexto do trabalho e da moradia, Vilani de Souza Oliveira¹⁸ explica que desde 1983 vinha sendo desenvolvida a luta pelas frentes de serviços nos bairros, onde uma Organização chamada Jornada de Luta Contra a Fome pressionava o governo a empregar mão de obra expulsa do campo pelos efeitos da seca nas obras realizadas pelo Poder Público.

Também nesse período começou a surgir entidades que cumpriam o papel de assessoramento na organização e capacitação de quadros militantes dos movimentos populares, como a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional – FASE, que segundo Jorge Eduardo Saavedra Durão, antropólogo e coordenador da FASE, o objetivo era o fortalecimento de uma prática comunitária, a partir das organizações de base e fortalecimento das lutas desenvolvidas.

Um fator interessante nesse contexto é a relação entre movimento sindical e popular, muito significativa, especialmente nos anos de 78, 79 e 80, na ocasião das greves e campanhas salariais, onde os movimentos de bairros atuavam como apoio, formando uma espécie de retaguarda nas lutas, possibilitando o acúmulo de forças e evidenciando um forte caráter de luta de classes nos movimentos populares, apesar da constatação de que muitas pessoas que militavam no movimento sindical não demonstravam a compreensão a cerca da importância do movimento popular, como ocorre ainda hoje.

Em meados dos anos 80, o processo de discussão da constituição federal e os conflitos gerados nas ocupações de terra motivaram a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU¹⁹, voltado para uma atuação institucional, particularmente legislativa e parlamentar, composto majoritariamente por militantes de entidade gerais, técnicos e profissionais inseridos em ONG's. O Fórum tornou-se um importante interlocutor, juntos aos espaços formais, das demandas populares.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana- FNRU se consolida no cenário nacional como um instrumento da luta pela Reforma Urbana, já representando um estágio de organização popular mais avançado, reunindo entidades populares, sindicais, acadêmicas e de assessoria, e priorizando na sua atuação a ação no campo institucional, tendo como principal desafio garantir a superação da condição de cidade ilegal, pelo questionamento à

¹⁸ Idem

¹⁹ Atualmente o FNRU orienta suas ações a partir de três princípios: Direito a Cidade e a Cidadania, Gestão Democrática da Cidade e Função Social da Cidade e da Propriedade. É composta por 20 entidades.

legalidade praticada pela institucionalidade e propondo novos regulamentos a partir do acúmulo produzido pelos movimentos populares. Assume a discussão pública de temas gerais como a especulação imobiliária, o congestionamento urbano, a defesa do meio ambiente, construção e reconstrução de equipamentos públicos estruturantes, efeitos da valorização dos terrenos urbanos sobre a problemática questão da habitação, ocupação racional da cidade e outros, e nesse espaço de discussão e proposição amplo as organizações comunitárias se fazem presentes através de suas entidades representativas mas continuam priorizando a luta e o enfrentamento direto, através da mobilização para ocupação de terrenos baldios, das reivindicações através de audiências, atos públicos, passeatas de protestos, denúncias públicas, atividades formativas, dentre outras. Esse conjunto de ações nos espaços formalmente reconhecidos, ocupados através de interlocutores no parlamento, executivo, judiciário e instituições internacionais, associadas à atuação direta do atores diretamente vitimizados pelos problemas, constitui as formas de luta organizadas e exercidas pelo movimento popular naquele período.

À época surgem vários questionamentos em torno da construção do FNRU, principalmente em razão do peso forte dos intelectuais e instituições de assessoria na formulação das propostas surgidas no seio das movimentações populares, Ermínia Maricato²⁰ adverte que “reclamar a hegemonia do movimento popular no FNRU não significa tomar como pauta do fórum listagens reivindicatórias e nem demandas pontuais, também não significa desvalorizar a importância, que é crucial das assessorias, ONG’s e demais entidade comprometidas com a causa democrática e popular” Ela mesma afirma que a importância da articulação entre ONG’s, universidades e entidade profissionais e os movimentos populares e sindicais está na construção de uma nova consciência para todos.

As duas principais iniciativas legislativas populares do Fórum nas décadas de 70 e 80 foram a Emenda Popular Constitucional de Reforma Urbana, enviada ao Congresso Constituinte em 1987 com 160.000 assinaturas e o Projeto do Fundo Nacional de Moradia Popular enviado ao Congresso Nacional endossado por 800.000 eleitores, processo que produziu momentos marcantes de mobilização popular, envolvendo organizações de

²⁰ Revista da ANSUR (jan/95) – Desafios para a Reforma Urbana no Brasil , São Paulo.

moradores, militantes em geral do movimento organizado, ONG's, técnicos e várias Entidades²¹.

Comportando uma diversidade de atores, o FNRU se originou no Movimento Urbano de ocupações de terra do início da década de 80. Com o processo constituinte ele passou a viver novo momento, buscando dar às lutas urbanas localizadas, uma dimensão nacional. Encerrado o trabalho da Constituinte, as atenções se voltaram para a elaboração das Leis Orgânicas Estaduais, intensificando novamente as lutas locais. Em 1994, no Governo Itamar Franco, o Ministério do Interior, motivado pelas reivindicações populares, criou um canal de participação da sociedade civil no processo de elaboração da política governamental, o Comitê Nacional Brasileiro para a preparação da Conferência Habitat II, sendo que o Fórum Nacional de Reforma Urbana foi um dos membros mais ativos desse Comitê.

As propostas defendidas pelo FNRU no Comitê eram oriundas do processo de mobilização social que antecedeu a elaboração da nova Constituição Brasileira e foram ainda aprofundadas nas conferências municipais e regionais, respaldadas em uma discussão que já vinha sendo feita há uma década e possuíam uma sólida base de sustentação popular constituída nas organizações de base, especialmente nas Associações de Moradores e Amigos de Bairros, Movimentos de Favelados, Moradores de Cortiços, Grupos de Sem Teto, etc., constituindo o contexto dos Movimentos Sociais Urbanos.

O Comitê Nacional era composto de 10 membros da esfera federal do governo, 07 entidades da sociedade civil e 02 de estados e municípios. O Comitê realizou todo um processo de mobilização social, através de 04 Seminários Regionais que foram realizados em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo e o objetivo primeiro era a elaboração de um diagnóstico das cidades brasileiras, em seguida realizar um grande seminário nacional para fazer a definição de um Plano de Ação, envolvendo não apenas os aspectos sociais, mas também os aspectos econômicos e culturais. Que seria encaminhado à Conferência Nacional, representando não um programa de governo mas um programa da nação brasileira. O governo em última hora recuou da realização do Seminário Nacional e apresentou um plano de ação frágil que se restringia ao que estava no programa do governo

²¹ Idem

federal, o que representava simplesmente um somatório de políticas setoriais, ignorando concretamente as contribuições da sociedade civil.

A riqueza do processo que intencionava a construção de uma política nacional para as cidades foi extremamente importante, não apenas pelas propostas sugeridas para as políticas governamentais, mas principalmente pelo procedimento pedagógico de construção de um plano polêmico em meio a uma grande diversidade de pensamentos. O acerto primeiro era de que esse Plano de Ação deveria ser a base para a política governamental nos próximos 20 anos, sendo que nos primeiros cinco anos o Plano seria implementado em caráter de emergência, e tinha como horizonte a projeção de que no ano 2000 a maioria das população estaria morando nas cidades.

Percebeu-se no processo que na medida em que o debate ia se aprofundando o governo ia reduzindo o espaço de discussão da sociedade civil, que embora em menor número no fórum, possuía um bom nível de intervenção. Com a decisão do governo em não realizar o Seminário Nacional e em reduzir o Plano de ação a um Plano de Políticas Setoriais algumas entidades da sociedade civil se recusaram a assinar o Plano e como idéia alternativa à realização do Seminário Nacional decidiram ampliar o Fórum e transformá-lo em Comitê preparatório da Conferência Brasileira para o Habitat II, composto apenas pela sociedade civil. A Central de Movimentos Populares – CMP, o Movimento Nacional de Moradia - MNLM, a União Nacional de Moradia - UNM e a Confederação das Associações de Moradores - CONAM realizam uma grande mobilização das suas bases e conseguiram garantir que 50% dos participantes da Conferência Brasileira fosse do movimento popular organizado. A Conferência Nacional conseguiu reunir mais de 500 participantes de todos os estados da federação e cerca de 150 entidades diretamente envolvidas com as questões urbanas no Rio de Janeiro.

Na conferência foram apresentadas duas propostas de Plano, a do governo e a da sociedade civil, o debate e a disputa política foi muito acirrada, as intervenções apontavam para a obrigação de o governo incorporar no seu plano as propostas aprovadas. A síntese possível não contemplou de modo satisfatório a nenhum dos lados, no entanto manteve os dois na disputa. As organizações não governamentais seguiram para Istambul com duas grandes missões: defender a plataforma da Reforma Urbana e participar da grande conferência paralela dos países da América Latina. Onde o Brasil assumiu posição de

vanguarda por criar o Fórum Nacional de Reforma Urbana, que serviu de modelo para outros países.

A Conferência Internacional, promovida pela Organização das Nações Unidas - ONU, em Istambul, reuniu representações de 186 países e aproximadamente 20 mil participantes e oportunizou a discussão sobre os modelos de cidades existentes e as propostas de novos modelos. Os movimentos populares brasileiros conseguiram, com a mobilização, colocar na agenda internacional a luta pela Reforma Urbana, associada à luta pela Reforma Agrária que já era, à época, a grande reivindicação voltada para a mudança social.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelo fórum no esforço de inserção na agenda política das demandas surgidas no meio popular, percebe-se que representou um avanço, tendo em vista que até então não existia a experiência de se ter em um mesmo espaço de discussão e elaboração o Poder Público e Sociedade Civil, tendo em vista os obstáculos criados pelo Poder Público e a marcante atitude de negação do Estado, dos espaços institucionais e mesmo da esfera pública, por parte dos movimentos sociais, não apenas como forma de afastamento do “fazer política” na sua forma dominante, mas também pela dificuldade de aproximação das estruturas distantes e completamente dominadas por setores, cujos rituais e códigos administrativos se apresentam como inibidores e de difícil acesso. Nesse sentido, a identidade dos movimentos sociais vai sendo forjada na relação, próxima ou distante, mais sempre reveladora de grandes conflitos com o Estado.

Como vemos, os momentos de elaboração da constituição de 1988, bem como o processo de preparação do Habitat II não provocou a aproximação das demandas populares dos espaços institucionais formais, no entanto, colocou em pauta um novo tipo de relação entre governo e Movimento Popular. Essa nova relação, em primeiro momento, não alterou significativamente os rumos das políticas públicas estatais, em razão da ação deliberada do governo em ignorar, quando conveniente, as contribuições da sociedade civil, contudo, colocou em cena uma proposta nova um e um jeito novo de fazer política pela participação de agentes até então invisíveis na cena pública, evidenciando um processo novo de elaboração, que já vinha se dando no interior das organizações populares, a partir de uma prática em a elaboração já é o exercício daquilo que se propõe, enquanto cultura.

Portanto, os espaços de articulação tanto em nível nacional quanto em nível regional ou local, tem seu principal valor na disseminação das idéias e propósitos dos setores populares, mas também na vivência de relações internas que devem ser ampliadas para toda a sociedade: as relações de poder se formam e se consolidam no interior dos movimentos como cultura política, isto é, um novo modo de exercer o poder, cujo caráter ético e participativo depende das idéias e práticas de poder exercidas pela organização.

Os novos sujeitos individuais e coletivos que vão sendo forjados dão sustentação ao projeto político da sociedade que querem alcançar. Por essa razão, as idéias gerais se colocam contrárias a situações do tipo: entidades de bairros com diretorias autoritárias tirando proveito da organização em benefício próprio, que não prestam contas, com pessoas que se perpetuam na direção, enfim que reproduzam e fortaleçam práticas tidas como responsáveis pelo atraso social, econômico e cultural do povo.

Ao passar pelo processo de proposição de políticas públicas para o Estado, o movimento popular vai identificando especificidades que precisam ser tratadas de modo diferenciado, especificidades essas que vão aglutinando setores das classes populares no aprofundamento de temas a partir dos locais de moradia (favelados, moradores de cortiços, de ocupações de terra, de bairro, mutuários, etc), organizações de mulheres, de negros, de homossexuais, de defensores da natureza, de portadores de necessidades especiais, de meninos e meninas de rua, de defesa da saúde, de defesa da escola pública e outros .

No início da década de 90, esses movimentos passam a se articular na Central de Movimentos Populares – CMP, até então a articulação existente neste setor eram as Federações de Associações de Moradores, Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, União Nacional de Moradia - UNM e a Confederação Nacional das Associações de Moradores – CONAM.

A CMP e as Articulações Nacionais procuram definir plataformas gerais de lutas associando comportamentos e práticas, enquanto orientação política, materializadas, principalmente, na elaboração de regimentos que permitam a democracia interna. Hélio Ricardo da FAMERJ²² explica que a Entidade, à época (1987), tinha 850 Associações filiadas em todo o Estado. Na sua organização interna existia um Conselho de Representantes e o congresso, fórum máximo de decisão. O Congresso se realizava de dois

²² Revista Movimento Popular, Lutas Populares Urbanas: Articulação e Unificação (abril/89): Instituto Polis.

em dois anos, quando era avaliada a condução da Federação, as lutas estaduais e eleita a nova diretoria. O conselho de Representantes deliberativo era a instância intermediária entre a base e a direção e se reunia de quatro em quatro meses, com o objetivo de encaminhar as lutas e deliberações tiradas no congresso. Outro fórum era o Conselho Intermediário, que não era deliberativo e encaminhava as deliberações do Conselho de Representantes. Esse fórum era composto por coordenadores zonais, representando um determinado número de bairros.

A criação da CMP, como vemos, se explica principalmente pela necessidade de articular e propor uma direção para o conjunto dos movimentos populares que se formavam no país. Com uma concepção baseada fundamentalmente na realidade brasileira, contudo, algumas experiências na América Latina, também foram conhecidas e estudadas, apontando, com isso a preocupação com o contexto mais geral da luta internacional e especialmente na América latina, como a Coordenação Nacional de Movimentos Urbanos – CONAMUP no México, bem como experiências da Colômbia e do Chile.

Por fim, verifica-se que o processo de urbanização brasileiro fez surgir novos estilos de vida e novas necessidades, cada vez mais difíceis de serem realizadas nos centros urbanos, assim como favoreceu o surgimento dos cinturões de pobreza nas cidades, formando grande estoque de mão de obra não qualificada, sem condições de habitabilidade e acesso às políticas públicas, produzindo a territorialização da pobreza. Essa realidade faz surgir, nos anos 70 e 80, novos atores e novas relações entre estado e movimento de transformação, portadores inicialmente de reivindicações localizadas, que vão se tornando de conhecimento público, favorecendo a aglutinação de forças, identificadas pelas mesmas necessidades, que por sua vez aos poucos vão se articulando em níveis regionais e nacional, avançando na construção de fóruns gerais, que sistematizando as reivindicações e propostas, constituíram e passaram a defender uma plataforma de reforma urbana. Esse processo de organização foi conduzido numa perspectiva de acúmulo de força em torno de um projeto de intervenção no contexto sócio-político brasileiro, tendo como sujeitos políticos as organizações populares.

2. A Agenda Política dos Movimentos Populares

Os Movimentos Populares estão relacionados à organização de setores historicamente marginalizados no modo de produção e integram o universo maior dos movimentos sociais, onde atuam além dos movimentos populares, movimentos sindicais, estudantis, juvenis, religiosos, que se posicionam na sociedade como construtores de nova realidade. Numa análise dos movimentos sociais é importante considerar elementos teóricos e práticos, evidenciando principalmente o projeto que buscam implementar, a direção adotada nessa construção pelos seus personagens e a ideologia que fundamenta a ação. Alguns estudiosos afirmam que seu surgimento se explica pelas contradições urbanas, outros enfatizam a busca de construção da identidade coletiva, outros, ainda, os colocam como nova alternativa de mudança, frente às tidas até então.

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.

Ela coloca o projeto como o meio pelo qual o homem define a si mesmo, se produz e “supera perpetuamente a condição que lhe é dada, revela e determina sua situação, transcendendo-a para objetivar-se, pelo trabalho, pela ação e pelo gesto”. Um projeto ideológico “tem como objetivo modificar a situação de base por uma tomada de consciência de suas contradições”. O projeto de um movimento ou grupo social se refere ao objetivo que este movimento quer alcançar com a sua ação, ou com a sua práxis, enfim, à situação que este quer modificar.

Já a ideologia é conceituada como os princípios valorativos, as manifestações culturais e as representações de caráter classista que orientam a práxis do grupo e da elaboração de seu projeto, entendida como uma possível unidade de contrários, partindo do entendimento que as classes subalternas vivem a contradição ideológica entre sua submissão à ideologia dominante e as formas de consciência que corresponde a sua situação social e aos seus interesses específicos de classe, destacando que a submissão à

ideologia dominante, por parte dessa classe, pode significar, em última instância, sua falsa consciência social ou alienação; por outro lado, quando as classes subalternas, em suas representações sociais, expressam suas reais condições de existência, desenvolvendo, portanto, uma ideologia de classe autônoma, revelam a formação de uma consciência social.

A direção se caracteriza principalmente pela forma de comportamento interno definida pelo movimento, para si mesmo, tais posturas se localizam principalmente em duas situações, uma mais voltada para a participação direta dos membros na totalidade das ações e a outra caracterizada pela participação de um grupo definido que pensa política e intelectualmente as ações, que são reconhecidas como legítimas pelo conjunto. Conjugando os vários elementos, a autora define movimentos sociais como uma ação grupal para a transformação (a práxis), voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva ou menos definida (a direção).

Manuel Castells²³ afirma que os Movimentos sociais Urbanos são sistemas de práticas sociais contraditórias, isto é, que controvertem a ordem estabelecida a partir das contradições específicas da problemática urbana, analisando o urbano a partir das contradições do sistema capitalista. No entanto, adverte para o fato de que nem todos os movimentos urbanos são movimentos sociais, segundo ele, o elemento definidor da identidade dos movimentos sociais é a contravenção da ordem social.

A insatisfação e o protesto, aliados ao objetivo de mudança são dados marcantes na identidade geral dos movimentos sociais, o tipo de mudança pretendida, superficial ou radical é que mostra o diferencial. Existem movimentos que se comportam meramente como promotores de situações e atividades voltadas para o envolvimento de determinado público, mas que não se voltam de maneira direta para a tarefa de mudar radicalmente a situação em que as pessoas vivem; geralmente atuam no âmbito dos efeitos.

Assim como nem todo movimento é movimento social, nem todo movimento social é classista. O movimento classista se organiza em torno de uma classe ou fração de classe, dominante ou dominada, e implica na construção de uma hegemonia que possibilite o avanço dos propósitos desse extrato social, através da constituição ou reconstituição de

²³ Citado por Ammann (1991): Movimento Popular de Bairro – editora Cortez.

estruturas de poder. Ammann (1991) cita o caso do movimento de orientação anarquista que contesta, reivindica e propõe mudanças mas não disputa poder no Estado. Adverte que para viabilizar o propósito de fazer as demandas, insatisfações e propostas chegarem ao contexto do Estado é necessário que haja a articulação entre as aspirações da classe ou das frações de classe e que haja, ao mesmo tempo, a articulação dessas no interior das instâncias formais.

Para Nunes (1989:68), existe um conjunto de carências socialmente sancionadas como legítimas e como contrapartidas da obrigação política, alvo de movimentos reivindicatórios, sendo que essas carências são mediações das formas como os grupos sociais vêm a si mesmos, e aos outros e como dão significado às finalidades éticas do Estado. Se colocarmos a ênfase nas carências ou necessidades, vamos nos deparar como o modelo de produção material, que para Cunha (1994)²⁴ se constitui em mão única para que ocorra a emancipação da sociedade, de forma que essa passe do reino das necessidades ao reino da liberdade, o que, segundo ele, implica em uma práxis conscientizadora de indivíduos, ou seja, se constitui por ações sociais de indivíduos, guiados por interesses que se colocam frente à exploração do trabalho, cujo papel se constitui na formação da identidade coletiva no capitalismo contemporâneo.

Diógenes (1993:53) destaca a necessidade de levar essa análise para o campo da definição do público e do privado e explica que nas “sociedades do trabalho”, categoria abordada por Offe, o espaço público passou a expressar uma esfera restrita ao governo, e a política, a arte de representar grupos ou interesses parciais, estando os demais integrantes da sociedade destituídos do “fazer política”. Neste sentido, o esforço dos movimentos sociais deve se voltar, antes de tudo, para a construção de novo desenho de espaço público, de forma que este não seja o espaço próprio apenas do governo, mas da sociedade civil e da sociedade política, que segundo Gramsci, são, em última instância, os elementos constituintes do Estado, elevando a política à condição de arte de expressão dos desejos particulares não de uma parcela mas do conjunto das parcelas, de forma que seja possível construir o desejo geral.

²⁴ CUNHA, Reinaldo Montalvão (1994). Política e Racionalidade. In: Contemporaneidade e Política. (org.) Raimundo Santos, Reinaldo Cunha, Luis Flávio C. Costa. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro. P. 51

A pergunta seria: Como isso se processa nos grupos de base? Certamente as carências se colocam como as primeiras motivações dos grupos associativos, e conseqüentemente, pela associação dessas à uma medida política que funcione como solução, que por sua vez remetem quase sempre ao Estado a responsabilidade pelas soluções, sendo que o grau de consciência política presente nas lideranças e nas organizações, é responsável por diferentes formas de projeção da imagem do Estado: ora como inimigo que nega as condições sociais adequadas, ora como juiz imparcial nas disputas sociais, ora, ainda, como agente provedor diante das deficiências, visões que colocam o estado na condição de instituição à parte, geradora de um conformismo pacífico, que afasta definitivamente as massas da intervenção política e do governo, ou da possibilidade das classes populares exercerem poder nos espaços institucionais. Segundo afirmação de Kowarick (1993:26), “seria como se o ato de governar fosse, por definição, o privilégio de uma elite restrita e iluminada, que sabe o que é certo e errado para o conjunto da sociedade”.

Em se tratando do ideário predominante no movimento comunitário dos anos 70 e 80, vinculado aos locais de moradia, essas imagens projetadas se misturam em um mesmo plano, onde a princípio a única certeza é a de que vem por meio do Estado o benefício reivindicado e que o atendimento é uma concessão, não no sentido da doação, mas da destinação de parcela de recurso constituinte do tesouro, que não sendo aplicado conforme os interesses populares serve a outros interesses antagônicos, por isso exige disputa, pautada nas idéias que justifiquem as ações em favor de um grupo social e não de outro.

Isso se explica no fato de a aplicação dos recursos públicos serem historicamente uma tarefa restrita aos agentes investidos de cargos no estado pelos meios convencionais de eleição de representantes, garantindo com isso uma lacuna na formação do movimento social enquanto sujeito político, pela não participação na gestão das políticas públicas.

A nítida dificuldade de articulação dos movimentos de base e da falta de reconhecimento dos trabalhadores como sujeitos políticos, por parte do estado, são fatores que contribuem para o distanciamento entre agentes das organizações populares e agentes políticos governamentais, o que dificulta a constituição de estruturas organizativas sólidas no espaço público.

Cunha (1994:80), citando Offe (1984), chama a atenção para a influência da modernização capitalista, na definição da performance de atuação dos Movimentos Sociais, chamando a atenção para a dificuldade desses intervirem de modo articulado:

De fato, o particularismo das lutas políticas dos “novos movimentos sociais” tem a ver com a condição específica do processo de modernização capitalista, que nunca foi regular a ponto de envolver todos os espaços ao mesmo tempo. Na verdade, este processo se dá por focos territoriais. Uma classe de assalariados se forma numa região, enquanto noutra não; um projeto de eletrificação se concretiza em um lugar, e só depois em outro; crises econômicas capitalistas poupam uma região, enquanto assolam outras e assim por diante.

É certo que as demandas e exigências não convergem, ao mesmo tempo, para interesses iguais, o Estado faz o atendimento de algumas em detrimento de outras, aplicando os mecanismos de seleção que lhes são próprios, segundo Offe, gerando contradições e conflitos, motivando as camadas excluídas a se manifestarem de acordo com as mediações construídas pelas formas como os grupos sociais vêem a si próprios e aos outros e como dão significado às finalidades éticas do Estado, como analisa Nunes (1989:68).

Cunha destaca que os movimentos sociais enquanto coletividades sociais resistentes a um poder político institucionalizado e repressivo socialmente, voltados apenas para os seus interesses imediatos, não alcançam um nível de consciência política abrangente e racional de seus problemas. Portanto, dificilmente conseguirão também se constituir em um “bloco” relevante em termos de categoria de poder. Com isso, condena-se ao particularismo e ao isolamento, não encontrando espaços institucionais para a afirmação política de suas lutas num plano universal.

É importante perceber, nesse contexto, que grande parte das demandas que chegam ao Estado através das lideranças dirigentes dos movimentos populares constituem em necessidades emergenciais, relacionadas à sobrevivência, visto que não existe uma ação permanente e articulada por parte do Estado para prevenir situações de risco, mesmo porque as populações agentes nessas reivindicações são quase sempre desconhecidas pelo Estado, geralmente as primeiras lutas nos locais de moradia, nem se referem a aquisição de

obras e serviços, mas ao reconhecimento público, enquanto comunidade ou grupo de pessoas que ocupam um lugar geográfico na cidade.

Analogicamente, na periferia a luta é como uma guerra constante, onde a atenção maior se volta para as pequenas batalhas, pois nelas é que se garante a possibilidade de “salvar a pele” para continuar vivo e batalhando, ou seja, a princípio não existe garantia de vida para quem busca lugar na cidade pelos caminhos da periferia. Resistir a um despejo, a uma enchente, a falta d’água, ao perigo das gambiarras de energia elétrica, às doenças, são desafios constantes nas comunidades das periferias urbanas e na luta pela superação é natural que falte tempo para maiores elaborações e articulações na busca de soluções, tendo em vista a emergência que trazem em si. Mesmo assim, é comum ver na dinâmica rotineira e simples de apresentação das reivindicações ao Poder Público, surgirem importantes lideranças, que se tornam animadoras de um movimento constante, ou de uma guerra constante, o que não é possível fazer com constância são as batalhas, pela mesma razão em que elas são organizadas: a sobrevivência.

Diferente das organizações sindicais e da maioria das ONG’s, a quase totalidade das entidades comunitárias de base não possuem nenhuma estrutura material fixa, as condições necessárias à realização das atividades são arranjos, na maioria das vezes, garantidos pelos próprios participantes, que são ao mesmo tempo vítimas e reconstrutores da realidade. No estopim dessas batalhas, vai o sacrifício de muitos fatores importantes à vida, como o emprego, o dinheiro da diária, a alimentação, o sono. Valores que são colocados como importante para o conjunto da sociedade, para essas populações geralmente nem são levados em consideração como lazer, descanso, passeio, convivência com a família, dentre outros.

Essa é uma face do movimento comunitário, talvez a que se mostre mais visível, considerando que a visibilidade geralmente se constitui com base em fatos e não em processos, mas nesse movimento também existem os processos de construção para além das questões imediatas e de sobrevivência, processos que levam consigo as características do público que os constitui: pessoas de baixa escolaridade ou sem escolaridade, invisíveis aos olhos do poder público, desempregadas ou subempregadas, vivendo em locais onde os valores sociais reinantes são desgastados, mas que no processo se tornam agentes de mudança, pela compreensão e negação da realidade que os cerca. São essas especificidades

que fazem do movimento popular um ator político diferenciado no contexto dos movimentos sociais.

O particularismo a que Cunha se refere, de fato existe em relação à expressão das demandas imediatas das periferias e se justifica na condição de existência do movimento popular comunitário mas, por um lado, ganha outra conotação quando passa a constituir a luta pela reforma urbana, que é travada por um movimento nacional com identidade pública e ação politicamente definida. Por outro lado, é fato que o estado sempre fez uso desse particularismo para justificar a sua ação estratégica e intencional, em tratar as demandas de maneira fragmentadas, mesmo assim uma coisa não se justifica com a outra, visto que as demandas que chegam, de modo geral, à administração pública são de natureza muito constante: Terra, teto, infra-estrutura, qualidade nos serviços. Com esses indicativos, não seria difícil, numa estrutura de Estado, constituir uma ação articulada e orientada com base em dados gerais e específicos sobre a realidade, dar respostas gerais e não apenas particulares.

Conforme a teoria marxista clássica, uma classe constitui-se classe para si quando propõe a própria organização política, o que implica, no final, de um processo de lutas e de conscientização, a tomada do poder político e o exercício de uma hegemonia. Neste sentido, a maneira como essas camadas são percebidas e se percebem no processo produtivo, é fundamental para a construção da sua identidade de classe. Ridenti (1994:82) lembra que o referencial de classe não se restringe ao conjunto de pessoas que desempenham determinadas atividades ou que possuem determinado nível de renda, “elas se formam na relação com os conflitos que opõem”.

Dessa forma, se compreendermos que as classes sociais só encontram expressão no âmbito da produção no sentido clássico, não é possível afirmar que os movimentos populares comunitários são classistas, mais se por outro lado, entendermos classe como um fenômeno econômico, político e ideológico, é possível verificar o caráter classista dos movimentos populares quando lidam com interesses antagônicos; as movimentações, em última instância, são “povo contra governo”, ou, “povo contra grupos hegemônicos detentores dos rumos do Estado”. Para Ridenti (1984:83), “As classes têm um sentido coletivo próprio, elas não se confundem com agregados de indivíduos ou de vontades pessoais. Entretanto, elas são constituídas por pessoas dotadas de vontade e capacidade de

ação e transformação, ainda que submetidas a alienação e, em diferentes graus, ao conformismo, imposto pela dinâmica do capitalismo”.

Percebe-se no exemplo da luta pela reforma urbana, que as ações em função da implementação de uma Plataforma de Reforma Urbana, constituída na realidade concreta da maioria da população urbana, não se referiam apenas a uma situação em que os empobrecidos vitimados por determinadas situações resolveram se rebelar, mas eram lutas guiadas por diretrizes, constituídas por valores e estratégias, que elege porta-vozes, que tem tempo de avaliação e de redefinição. Olhando as conquistas, verifica-se que esse movimento se insere em um corpo teórico e ideológico, que vai sendo tecido com a ajuda de elementos de articulação, apresentando concretamente um projeto geral para uma política pública de estado e sociedade, com um ideário claro, enraizado em um projeto de mudanças estruturais e não apenas reivindicações particularizadas ou demandas localizadas. Mas também verifica-se que esse movimento só se sustenta na medida em que existe mobilização de base, o que remete à necessidade de lideranças ideologicamente comprometidas com as mudanças capazes de movimentar as massas em torno desses ideais.

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.

No Piauí, assim como em todo o país, os anos 70 foram anos de retomada da atuação dos movimentos populares, especialmente na segunda metade da década. O Movimento Contra a Carestia foi iniciado no Estado, a partir do Bairro Parque Piauí, zona sul de Teresina, e posteriormente se espalhou por outros bairros da mesma zona, principalmente por intermédio de religiosos católicos: Com a chegada de missionários italianos foi iniciada a organização das CEB's nos bairros mais empobrecidos. Nos anos 80 chegou também voluntários do Movimento de Leigos para a América Latina – MLAL, que ao lado de lideranças locais fizeram um trabalho de articulação e constituição de várias entidades, como a Comissão Pastoral da Terra - CPT, Pastoral da Saúde, Pastoral Operária, Pastoral do Menor e Pastoral da Juventude no Meio Popular.

Nos anos 70 aconteceu um crescimento bastante significativo do número de Associações de bairros em Teresina, bem como em outras cidades do país, fenômeno que no início, se deu, em parte, de forma espontânea, em outra parte pela intervenção de políticos ligados ao governo, motivados por finalidades eleitorais, pelo uso do clientelismo e da cooptação de lideranças²⁵.

Ainda no final da década de 70 e início da década de 80 foi marcante em Teresina a organização da juventude, com a realização de várias atividades culturais, caminhadas e atitudes de larga repercussão como a faixa da missa papal, denunciando para a maior autoridade oficial da igreja católica no mundo, a situação de miséria da maioria do povo piauiense.

O Movimento Contra a Carestia, ao tomar conhecimento dos atos de arbitrariedade ocorridos por parte dos órgãos de segurança durante a passagem do Papa João Paulo II por Teresina, vem de

²⁵ Descrição feita no documento intitulado “Pedido Voluntário ao MLAL” de junho/88

público solidarizar-se com os 4 jovens estudantes que foram presos por estarem com uma faixa que dizia “SANTO PADRE, O POVO PASSA FOME”, e com um fotógrafo que fazia cobertura através do jornal da Manhã, onde além de sua prisão, foi também apreendido seu filme que tirara fotos de cenas lamentáveis, isto é, a maneira grosseira e até mesmo de cunho repressivo de alguns policiais contra crianças de um coral que fora ao aeroporto cantar para o Papa e jornalistas que estavam fazendo cobertura jornalística. – Jornal da Manhã, 10 de julho de 1980.

Outra força importante na organização e articulação dos movimentos populares no Piauí foi o Centro Piauiense de Ação Cultural – CEPAC, funcionando como suporte de assessoria ao movimento popular, na perspectiva da elaboração teórica e organização de uma metodologia de trabalho de base, baseada na formação política dos militantes e reflexão sobre a intervenção cotidiana, reunindo várias organizações como mostra o relato: “Dia 27 a 29 de agosto de 1982 foi realizado um Seminário dos Movimentos Populares do Piauí, promovido pelo CEPAC, realizado na Casa de encontro das Irmãs de São José, na Vila Operária em Teresina. O Seminário contou com a participação de 33 pessoas vindas de diversos lugares: Caxias-MA, Pimenteiras-PI, Piri-piri-PI e os seguintes bairros de Teresina: Parque Piauí, Km 7, Vila São Francisco, COHEB 1 e 2, Bela Vista, Três Andares, Itararé, Lourival Parente, Monte Castelo, Vila Operária e Buenos Aires”²⁶.

Vale destacar que a compreensão a cerca da natureza e função dos movimentos populares no Piauí, colocados nesse contexto histórico pelo CEPAC, caracteriza o movimento popular como um espaço organizativo que abarca os sindicatos e até a organização partidária, mesmo já existindo, à época, uma articulação avançada para a criação da Central Única dos Trabalhadores - CUT, enquanto estrutura específica do movimento sindical, isso denota um objetivo muito mais voltado para a criação de um movimento amplo e alternativo, pela esquerda, enquanto alternativa às forças política atuante no cenário, do que de organizações setoriais.

Nesse momento, alguns problemas característicos dos grandes centros urbanos já passam a ser percebidos em Teresina como mostram os dados fornecidos pelo CEPAC e Fundação CEPRO: Na década de 80, Teresina apresentou uma das mais elevadas taxas de

²⁶ Informações contidas no relatório de atividades do CEPAC e registros do Seminário, que tratou sobre a história dos movimentos populares, com destaque dado aos Sindicatos e Partidos Políticos, colocados, respectivamente, com as funções de organização dos trabalhadores e promover a organização para tomada do poder.

crescimento populacional do Nordeste. A Capital, segundo dados do Censo de 1980, tinha 377 mil habitantes, dos quais 339 mil vivem na zona urbana e 200 mil na periferia da Cidade. Ali a assistência médica, os transportes, o abastecimento e todos os serviços necessários à uma vida digna não existiam, ou existiam em quantidade e qualidade abaixo das exigências mínimas. O problema da moradia é um dos mais graves, nos bairros da periferia a população vive em casas rústicas e não duráveis, erguidas em loteamentos clandestinos ou em ocupações, muitas vezes em áreas de risco, sem falar em centenas de desabrigados que ocupam casas de amigos ou parentes ou pagam aluguel, sacrificando o orçamento doméstico. Os que moram em conjuntos da COHAB/BNH sofrem as conseqüências da política habitacional do governo, que transfere aos trabalhadores os encargos de uma grande crise econômica.

O relato segue afirmando que enquanto um enorme contingente da população é privado da moradia e dos serviços básicos, existe paralelamente uma política de enriquecimento de setores da burguesia e do empresariado local, que eleva seu poder aquisitivo, mantendo terrenos vazios, para especulação, em áreas centrais da Cidade. A atitude do governo nesses casos é sempre de proteção: Seja na adoção de leis que desobrigam esses setores das responsabilidades que incidem sobre o uso do solo urbano, seja na repressão aos movimentos populares quando estes denunciam os seus problemas e reivindicam moradia, ou mesmo quando assumem posturas mais firmes, como a ocupação de áreas ociosas.

Essas ocorrências no cenário físico e político do Estado, associadas às orientações no processo de organização dos Movimentos Sociais, produzem, no contexto local, novas formas de compreensão a cerca do papel e universo de atuação desse sujeito denominado movimento popular, de modo que o mesmo vai se caracterizando pelo apelo à participação comunitária voltada para a ação contestatória e reivindicatória nos locais de moradia.

Nesse período os protestos e mobilizações de rua passaram a ser freqüentes, como formas de denúncia dos mais variados problemas. Começou a surgir sujeitos sociais de destaque e novas entidades nos bairros. Palavras como parceria, aliança, ações conjuntas, passam a ter significado forte, pois as Entidades começaram a construir sua organicidade particular, com direção e iniciativa, de acordo com os temas que motivavam a existência

das mesmas O texto abaixo destaca um dos conflitos envolvendo lideranças do movimento popular e a sintonia e repercussão junto a outras organizações:

Reunidos no 9º Encontro de Associações de Moradores e Pré-Sindicais na região sul do Piauí, fomos informados da luta pela ocupação de terras em Teresina. Ficamos sabendo que você e mais dois companheiros integrantes do movimento sofreram atos de violência pro parte da polícia, chagando até a serem presos e estão sendo processados, enviamos carta de apoio, e através dela nos colocamos à total disposição para qualquer tipo de mobilização que precisar ser feita, pois estamos convencidos que só unidos alcançaremos a vitória dessa causa que é nossa e que trará a mudança real da sociedade, chegando ao poder popular.²⁷

Em 1979, o trabalho realizado durante a Campanha da Fraternidade, segundo memória do Jornal Alternativa do CEPAC, atingiu bairros como Bela Vista, Redenção, Km 7, Lourival Parente, Parque São João, Parque Piauí, Esperança, Bairro Novo, Areias e Angelim, que conseguiram se reunir em assembléia para discutir seus problemas. Outras iniciativas específicas se destacaram como a luta por transportes públicos, defesa das crianças e adolescentes, sem terra, negros e mulheres, associadas às bandeiras gerais.

No mesmo ano aconteceu uma Assembléia de Jovens da zona sul de Teresina, para formação e definição de tarefas. Estavam presentes: Grupo Onda Viva, Mão Amiga, Sol Nascente, JOIBE, JUC e Grupo Novo, um grupo²⁸ do Bela Vista, JICOM, do Km 7, Clube de Jovens do Lourival Parente e Grupo de Jovens da Redenção. Houveram ainda atividades populares do Movimento do Custo de Vida, movimentos artísticos e culturais de lançamento de livros, festival de música e uma grande assembléia estudantil, com representantes de várias escolas de Teresina.

Em 1980 nasceu o Partido dos Trabalhadores – PT, no Parque Piauí, com a formação de uma comissão provisória; foi também realizada a Jornada da Solidariedade às Operárias da Fábrica de Castanha e um protesto contra a exploração das mulheres. Em 1981 aconteceu os Encontros de Conscientização Popular, reunindo os "zonais" da Igreja, protesto contra a carestia, na Igreja do Parque Piauí, Maratona organizada pelos Grupos de

²⁷ Carta enviada para o regional centro da FAMCC, tratando sobre um conflito que envolveu sem tetos e Prefeitura.

²⁸ Nome não identificado

Jovens, Procissão dos Mártires, em memória de bispos, padres, operários e camponeses vítimas da opressão na América Latina, marcada pelas músicas cantadas com letras que falavam de vitória e esperança. Aconteceu também uma grande Plenária dos Operários da Construção Civil.

No contexto desse movimento, várias atividades significativas e sintonizadas com o calendário de lutas nacionais foram realizadas no Estado como a Manifestação do Dia do Trabalhador, atos públicos pela abertura democrática, em favor da anistia, das eleições diretas, da reformulação partidária, da constituinte livre e outras, como na descrição a seguir:

Manifestação do movimento de custo de vida do Parque Piauí – Numa homenagem aos trabalhadores, a manifestação envolveu 1.500 pessoas entre operários, donas de casa, estudantes, trabalhadores em geral, levando algumas bandeiras de luta – anistia, direito de greve, aumento salarial, congelamento de preços de gênero de primeira necessidade, liberdade sindical. Foi uma verdadeira manifestação popular, como nunca registrada nos anos anteriores (...) Jornal “O Dia” de 03 de maio de 1979”.

As organizações nos locais de moradia também vão se diferenciando e ganhando especificidades marcantes, importantes na definição da identidade do movimento comunitário brasileiro e piauiense. Nos anos 80, as experiências de organização pelo associativismo ganharam corpo. A necessidade de dar respostas às modificações ocorridas no sistema político, pautado na centralização e no autoritarismo, ultrapassaram o limite da reivindicação e começam a se colocar como mediação entre a população e o Poder Público, tendo em vista o surgimento de programas governamentais voltados para a grande massa como Programa do Leite, as casas populares e outras ações governamentais no Governo Sarney. Daí a preocupação, especialmente por parte das instituições assessoras, em ajudar aos movimentos de base a identificarem a natureza dos demais movimentos com que convivem, situando parceiros e adversários.

Uma dessas Instituições, a Escola Quilombo dos Palmares – EQUIP, sediada em Recife-PE, fez o seguinte registro, em síntese produzida a partir do Curso para dirigentes dos movimentos populares ocorrido em 1989:

São interlocutoras aquelas instituições ou agrupamentos com quem os movimentos se comunicam ou se relacionam. Podendo ser aliados, inimigos ou simplesmente adversários específicos – ocasionais, ou ainda, ambíguos. Os interlocutores aliados atuam como diferentes expressões dos próprios movimentos: entidades de assessoria, igreja progressista e CEB's, sindicatos ligados à CUT e partidos progressistas. Os adversários são entidades e movimentos “pelegas” e atreladas ao poder público. Atuam sendo repassadoras dos programas governamentais para a população, priorizando as negociações nos gabinetes dos governos e não a mobilização popular; como exemplo são citados: igreja (movimento carismático), políticos profissionais, partidos políticos conservadores e pequenos agrupamentos políticos de cooptação. Já os inimigos atuam montando toda um engrenagem para manter os trabalhadores explorados e marginalizados: meios de comunicação de massa, União Democrática Ruralista – UDR, Movimento Democrático Urbano – MDU, o Estado, a burguesia e partidos de direita. Os ambíguos atuam ajudando ao crescimento da consciência e participação, por outro lado cortam a caminhada, fazem discursos progressistas e alimentam práticas conservadoras são: grupos e instituições de classe média, alguns partidos políticos de esquerda, o Estado e a imprensa.

Os efeitos das políticas sociais e econômicas do governo motivaram as organizações de moradores já existentes a tomarem posição, de modo crítico, diante da organização do sistema político, assim como ocasionaram o surgimento de um grande número de novas entidades. Essa conjuntura também produziu mudanças importantes na definição da identidade e formas de atuação do movimento de moradores.

Um elemento de destaque é o reconhecimento público e a legitimação dessas organizações enquanto sujeitos sociais de importância. Outro é a institucionalização das entidades, pela elaboração dos estatutos, das inscrições junto aos órgãos de controle jurídico e fiscal do Estado, ganhando com isso funções públicas, como é o caso da FAMCC:

A Federação das Associações de Moradores e Conselhos comunitários do Piauí – FAMCC-PI, fundada em 07 de dezembro/86, é uma entidade democrática, autônoma, de natureza civil, sem fins lucrativos e com sede e foro em Teresina, Capital do Estado do Piauí, que visa defender os interesses, direitos e reivindicações dos moradores de bairros e vilas deste Estado, coordenado as entidades e ela filiadas – Art. 1º do Estatuto da FAMCC

Diante do desafio da participação das associações de moradores na execução de projetos, algumas passaram a se comportar como verdadeiros suportes do poder dominante, outras apareceram como espaços autônomos, tomando parte nas ações do Estado e outras, ainda, resistiram a qualquer relação formal com o Estado. Tais comportamentos eram em grande parte motivados pela intervenção das entidades de assessoria, através dos processos de formação política desenvolvidos por essas, tendo como público as lideranças comunitárias.

No geral as entidades diretamente envolvidas com demandas de execução de programas governamentais se afastaram significativamente da tarefa de reivindicar, atitude predominante àquela época na ação do movimento, não apenas em razão das fragilidades ideológicas das lideranças, mas também pelo volume de atividades imprimidas por esse tipo de trabalho. Essa nova demanda das organizações gerou também novos interesses e formas de organização e luta. Os movimentos de base passaram a aliar a organização comunitária à necessidade de garantir uma intervenção nas políticas públicas, manifestando na prática, essa necessidade, pela realização dos programas de capacitação e formação de lideranças para intervirem no espaço público. No entanto, essa intervenção se deu, à época, meramente nos marcos da política já estabelecida, não permitindo de modo algum a alteração da mesma.

Ana Maria Quiroga (1993:222)²⁹ explica que esse processo de instrumentalização dos dirigentes na distribuição de ticket's de leite, no preenchimento de fichas e elaboração de relatórios de prestação de contas, provocou um distanciamento das lideranças comunitárias das suas atividades habituais no acompanhamento das necessidades da comunidade através da denúncia e da reivindicação, em favor da realização de um serviço público de natureza estatal.

Essa realidade foi muito marcante nas Associações de Moradores do Piauí na década de 80. Enquanto essas distribuíam o ticket de leite, houve uma verdadeira superlotação de sócios, quando o programa foi suspenso as entidades se esvaziaram e algumas caíram no descrédito.

²⁹ Texto publicado no Livro Brasil Urbano

A ocupação de terra, denominada Vila Rizoleta e Tancredo Neves, na zona norte de Teresina, com aproximadamente 600 famílias, a maioria composta por antigos moradores das áreas alagadiças, vitimadas pelas enchentes de 1985, foi um fato de grande repercussão na Capital, servindo para novamente animar e dar visibilidade ao movimento comunitário. O despejo foi uma ameaça constante nos primeiros dias da ocupação, além do enfrentamento com a polícia. Contudo, a terra foi conquistada e as famílias foram assentadas. Essa representou uma das mais expressivas vitórias do movimento popular em Teresina, servindo, inclusive para motivar a realização de novas ocupações, o Movimento de Bairros na Capital começou, a partir daí, a voltar mais a sua atenção para a luta pela moradia e regularização fundiária, tendo havido vitórias concretas como: Vila da Paz, Rizoleta Neves e São José da Costa Rica.

Em 1986, aconteceu I Encontro das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários de Teresina, do qual participaram 41 entidades de bairros, entre estas, 5 de outros municípios do Estado. Nessa ocasião foi eleito um programa mínimo de lutas, e organizou-se a Comissão Pró-Federação de Associações de Moradores, cuja principal tarefa era mobilizar todas as cidades do Piauí onde havia, mesmo que de forma incipiente, a presença do movimento de bairro, com vistas à construção da Federação a nível estadual, alargando a área de abrangência do embrião da Federação, até então circunscrita à capital.

A década de 90 representou para o movimento popular no país, um momento de buscar a apropriação prática dos direitos e garantias colocados na constituição federal de 1988, dentre esses a participação popular. Coube às organizações populares exigir que as determinações legais se concretizassem por meio das ações do poder público. Foi portanto, momento de investir na elaboração e implementação das políticas públicas de longo alcance social, com orientação e participação popular. Uma das primeiras propostas de relevância nacional no contexto das lutas populares foi o Projeto Lei de Iniciativa Popular que cria o Fundo Nacional de Moradia, com o objetivo de assegurar, na Lei e nos orçamentos públicos dos governos, verbas para a construção de casas populares para famílias de baixa renda, processo que contou com a participação das organizações populares do Piauí.: “Dia 24 e 25 de maio em São Paulo aconteceu a Plenária Nacional da Moradia para sistematizar a proposta da criação do Fundo, onde participaram dois diretores da FAMCC-PI. Nos dias

13 e 14/06 acontecerá a primeira reunião do Comitê Nacional Pró-Fundo³⁰, onde irão participar três representantes do Piauí.”³¹

A FAMCC se inseriu no cenário das movimentações nacionais procurando, ao mesmo tempo, incrementar a sua intervenção no cenário político do Estado. Segundo as informações contidas no Jornal FAMCC Notícias de junho de 91 “*Existem alguns desafios a serem transpostos pela Federação: a) superar o estágio meramente reivindicatório e passar efetivamente a combinar sua prática MOBILIZATÓRIA com a prática de APRESENTAR ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS; b) Quebrar a visão isolada da luta e perceber que a única coisa que nos diferencia é o nosso local de moradia [...] c) nossa relação com o Estado e com os políticos não deve se dar no nível de pedintes e subordinados mas no nível da cobrança e da exigência [..].*”

Dessa forma, a FAMCC fez uma opção de continuar presente e na direção de lutas de base através da mobilização social pelo atendimento das reivindicações de caráter imediato e a médio e longo prazo, ao mesmo tempo ocupando espaços formais de participação institucional.

Na década de 90, apesar de haverem surgido importantes novidades, se mantiveram também velhos problemas, dentre esses a precariedade do transporte coletivo. Em Picos-PI, terceira maior cidade do Estado, no ano de 1999, existia apenas uma empresa operando no sistema, segundo a diretoria da FAMCC: “prestando um péssimo atendimento, desrespeitando o direito à gratuidade das crianças e idosos”. Diante desse caso, a FAMCC mobilizou as Associações para uma audiência com a prefeitura e com a Empresa. Esse esforço não produziu resultados satisfatórios, então partiu-se para o segundo passo: acionar a Justiça através de uma Ação, para garantir o passe livre e a renovação da frota.

Percebe-se, nesse exemplo, que a primeira atitude geralmente se dá pelo uso dos instrumentos próprios do movimento, não apenas como forma de resolver o problema, mas também para envolver às pessoas na luta pela mudança e que mesmo o apelo seguinte tendo se voltado para a ação judicial, o resultado não poderia ser atribuído apenas a essa ação, que já atuou em um terreno já alterado pela ação popular direta, daqueles que compreenderam

³⁰ Fundo Nacional de Moradia.

³¹ Texto publicado no Jornal FAMCC Notícias em Junho de 1991, Ano V.

ser a ação judicial não um favor, mais um instrumento a mais de conquista do direito, já reconhecido e evocado.

Em Teresina, a luta pelo transporte se volta, à época, para a reformular a lei que cria o Conselho Municipal de Transporte, por não garantir a representação de setores importantes, e dar um caráter deliberativo ao Conselho que é apenas consultivo. Em documento escrito pela FAMCC é informado que a Federação tinha um assento no Conselho, garantido por Lei e por não concordar com as definições tomadas se retirou publicamente das atividades do Conselho, como forma de protesto³².

Outro dado relevante da década de 90 se refere à moradia. Em Picos existia, à época, 30% da população pagando aluguel. Em 1998 a cidade de Oeiras viveu um clima de tensão pela tentativa de despejo de 30 famílias, ação patrocinada pela Prefeitura. Através da intervenção da FAMCC foi assegurada a permanência das famílias, por meio da mobilização e ação judicial. Pio IX enfrentou problema com a Companhia de Habitação do Piauí - COHAB em razão da inadimplência de 75 famílias, que estavam ameaçadas de despejo. Após vários contatos com a Companhia foi realizada a revisão dos contratos. Várias comunidades se tornaram autoras, através de suas associações de moradores, de ações de usucapião³³, para adquirir a propriedade de imóveis ocupados. O Ministério Público passou a atuar como importante parceiro, não enquanto órgão, mas principalmente pela postura de alguns promotores no esforço de aplicação da Lei.

Ainda iniciada nos anos 80 e retomada nos anos 90, aconteceu a Campanha Estadual pela Criação do Fundo Estadual de Moradia, para apresentação da proposta à casa legislativa do Estado como um Projeto de Iniciativa Popular, para isso a Federação teve o desafio de colher assinaturas de 5% do eleitorado do Estado. Junto a essa Campanha aconteceu nos municípios a coleta de assinaturas pela instituição dos Fundos Municipais de Moradia, o projeto não chegou a ser apresentado à Assembléia em razão de problemas financeiros na condução da campanha.

Continuaram também as lutas pela moradia, através do acompanhamento da Federação às áreas de ocupação espontâneas, colocando assessoria jurídica à disposição das Comunidades e moradores para defesa dos mesmos, nos processos de reintegração de

³² Documento intitulado “Plano de Formação da FAMCC”

³³ Assegura aos ocupantes de terra urbana pelo período ininterrupto de 5 anos, sem conflito judicial, o direito de requisitar na Justiça a propriedade da mesma.

posse, bem como para formular ações de usucapião nos casos de ocupações com mais de cinco anos.

Uma experiência mais recente na atuação da FAMCC, em relação à defesa da moradia é o planejamento de ocupações de terras ociosas, são as chamadas “ocupações organizadas”, como foi o caso da Vila Irmã Dulce, a maior ocupação urbana planejada do Estado e a 2ª maior do Brasil, realizada dia 03 de junho de 1998. Esta era uma das ações do planejamento estratégico da Federação, sob a orientação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, a quem a FAMCC é filiada.

A capa do documento que contém o projeto, que deu origem a Ocupação Vila Irmã Dulce, consta a seguinte identificação: “Projeto para Ocupação Urbana em Teresina – ‘Ocupar, Resistir, Pra Morar’: Entre a Cidade e Cidadania Existe um Enorme Vazio Urbano – Abril/1998”. Na página de apresentação do projeto está escrito:

A área a ser ocupada será na zona sul de Teresina e de preferência deve apresentar condições de acesso fácil à instalação de infra-estrutura básica como água, luz, transporte coletivo, etc. A ocupação deve acontecer dia 03 de junho – Dia Nacional de Ocupações e a meta é envolver cinco mil famílias, que serão cadastradas durante os meses de abril de maio e são preferencialmente as que residem em Teresina, pagando aluguel, sem renda mensal fixa ou renda fixa de até três salários mínimos, moradores em áreas de risco, leito de rua e famílias que dividem o teto com outras famílias. O cadastro será feito por um grupo de pessoas (apoio), que além de identificarem as famílias pretendentes, ajudarão na viabilização da organização das mesmas

A justificativa do Projeto destaca como uma das razões para a ocupação a omissão do Poder Público em todas as esferas diante da problemática da moradia e lança o Movimento Popular no desafio de criar alternativas a partir da organização e iniciativa da população sem teto. Continua afirmando que o objetivo geral da ocupação é ampliar a organização dos sem tetos, enquanto movimento de massa, denunciar a inoperância dos poderes públicos, que não desenvolvem políticas habitacionais e sensibilizar a sociedade em geral diante da importância de abraçar a luta pela moradia e pela Reforma Urbana. Define o movimento como classista, autônomo, de massa e construtor de novas estruturas.

A Federação destaca no documento “Subsídio para Avaliação do VII Congresso Estadual da FAMCC” outro elemento marcante da década de 90: a participação institucional nos conselhos estaduais e municipais, como saúde, meio ambiente, mulher, criança e adolescentes, além da participação em alguns fóruns, como o Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente- Fórum DCA, Fórum Pró-SUS e Coletivo de Entidades Parceiras em Políticas Públicas do Piauí, que são espaços da sociedade civil discutir e preparar suas estratégias para a participação nos espaços de gestão das políticas públicas.

As motivações do Movimento Popular na relação com o Estado na década de 90 são muito nítidas: a expectativa de ocupação de espaços públicos para intervir na elaboração de políticas públicas. Essa expectativa gera uma mudança de comportamento e práticas do Movimento, manifestando cuidado permanente de manter como referencial o Projeto Político da transformação do Estado e da sociedade, baseado no princípio da justiça social .

Já em relação ao Estado, o propósito que motiva a aproximação é a manutenção das relações capitalistas, tendo essa aproximação como um instrumento de superação da crise do sistema, atendendo ao mesmo tempo as orientações do Fundo Monetário Internacional e das agências multilaterais de financiamento que exigem a elaboração de planos e de orçamentos com a participação popular, como forma de legitimação das relações de produção capitalistas, sem abalar as estruturas que o sustentam.

As bandeiras de luta do movimento popular vão se tornando cada vez mais complexas, algumas delas carregadas de exigências técnicas, que o movimento como um todo não consegue abarcar: criação de uma legislação para o solo urbano, novas diretrizes para o financiamento habitacional, elaboração de Planos diversos: Plano Diretor, Planos de direitos humanos, de meio ambiente, de segurança pública, de transporte, geração, acompanhamento e fiscalização dos projetos dentre outros.

Percebe-se que de um lado crescem as exigências de qualificação da intervenção e do outro lado crescem os desafios na organização interna do movimento, trazendo sérias implicações na sua atuação.

O poder aquisitivo nas camadas populares é cada vez mais rebaixado e as pessoas dedicam mais tempo à sobrevivência, fato que é responsável pela saída de várias lideranças da militância no movimento comunitário, bem como pela localização de várias outras no “trabalho fácil” de cabos eleitorais ligados à gabinetes parlamentares.

O Estado passa a adotar a estratégia de terceirização de alguns serviços, por meio de contratos de prestação de serviço em Teresina, a Prefeitura envolve a entidades ligadas à igrejas, grupos filantrópicos e a Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí - FAMEPI. Essas entidades são para isso remuneradas e repassam às lideranças comunitárias a oportunidade de assumirem ou indicarem as pessoas para as pastas de trabalho, geralmente em cargos de vigia, merendeiras e zeladoras, como se fosse um trabalho voluntário, sobre o qual não incide as obrigações e direitos trabalhistas previstos em Lei para empregado e empregador, acarretando uma precarização nas relações de trabalho: as pessoas prestam um serviço de relevância pública mas não são reconhecidas como servidores públicos nos marcos do estatuto do servidor público. Essa dinâmica serve à cooptação e fragilização dos processos organizativos, elementos que se aliam ao rebaixamento da consciência política e ideológica, pela quebra no processo intenso de formação política iniciado nos anos 70 e 80 e aprofundado pelos efeitos da política neoliberal na década seguinte.

Percebe-se, no entanto, o esforço de articular a dimensão econômica e política na militância e luta pela sobrevivência. Como destaca Maria do Carmo Carvalho, pesquisadora e assessora nacional do Movimento Popular:

As mudanças na sociedade provocadas pelo movimento repercutiram sobre os próprios movimentos, que ficaram meio tontos, que nem cachorro que cai de mudança de caminhão. A necessidade de propor e negociar exigiu dos movimentos um enorme esforço de capacitação. E nos criamos na ditadura, numa época em que ser propositivo e negociar era impossível. Quando nos sentávamos para negociar era porque estávamos “pelegando”. Mas, hoje temos que ser capazes de negociar, de formular argumentos técnicos, de fazer alianças políticas, de distinguir aliados e adversários, de distinguir quais os pontos que temos em comum e que são negociáveis. Isto gera uma qualificação técnica e política impressionantes, o que exige uma estruturação dos movimentos. Às vezes passa-se semanas negociando com o governo, de dia, de tarde, de noite, E isso exige pessoas liberadas, movimentos estruturados, com sede e estatuto. Os movimentos precisam de pessoas liberadas. Não dá, como antigamente para se ter pessoas que sejam apenas

voluntárias, que hoje estão no movimento, amanhã arrumam um emprego e não vêm mais.

Considerando que o público dirigente do movimento popular se articula em outros espaços de organização reconhecidos pelo próprio movimento como legítimos e importantes, como é o caso do partido político e tendo em vista que as disputas eleitorais começam a provocar flexibilizações nos programas partidários da esquerda e nos compromissos assumidos e desdobrados em disputas internas por posições e encaminhamentos, torna-se inevitável que tais disputas partidárias adentrem o espaço do movimento popular, interferindo na qualidade da luta política, resultando em atitudes que nem sempre se justificam no conteúdo programático, como era a proposta dos movimentos de esquerda nos anos 70 e 80.

A fragilidade dos valores políticos colocou alguns dirigentes populares na disputa por posição social e em razão disso, algumas pessoas se tornaram referências políticas de destaque no contexto do movimento, por isso buscam se manter por vários mandatos na direção da entidade, ou mesmo garantindo a presença de um determinado agrupamento interno, cujos integrantes realizam o revezamento nos cargos. O diferencial em relação as duas décadas anteriores, é que o destaque era dado quase que exclusivamente às organizações, as lideranças eram vistas como fruto dos movimentos, este era considerado o agente indispensável e não as lideranças, como acontece atualmente em alguns espaços organizativos.

Uma atitude importante na organização interna dos movimentos, surgida nos anos 90, é o estabelecimento do princípio da proporcionalidade nos estatutos de algumas entidades, que permite a participação de todos os grupos que concorrem à eleição na composição da diretoria, aplicando a proporcionalidade de acordo com os votos obtidos, permitindo a participação das minorias no interior das direções, contudo essa prática não alcançou a maioria das entidades de base no movimento popular, sem falar que por si só não garante a partilha do poder.

Outro avanço valoroso é a criação de fóruns de discussão das políticas setoriais, produzindo orientação para intervenção, enquanto movimento, nos canais institucionais. Verifica-se ainda o avanço na produção e utilização de espaços de comunicação de maior

alcance, como as rádios comunitárias, que surgiram no cenário nacional numa condição de clandestinidade e aos poucos foram se impondo como instrumentos importantes, disputados, inclusive, pela burguesia. Outro fator importante é a existência de um calendário unificado de lutas, que remete o movimento no seu todo á momentos fortes, como o Dia do Trabalhador, Dia de Luta pela Saúde, Dia da Mulher, Dia de Ocupações, Grito dos Excluídos.

Apesar da diversidade de práticas, agentes e espaços de organização, percebe-se que alguns elementos de articulação apontam para a consolidação do projeto popular em pauta nos anos 70 e 80, como: resistência ao preconceito, respeito ao pluralismo, construção coletiva das experiências, socialização do saber, tudo isso em meio às contradições estruturais.

Várias conquistas resultantes das lutas nas duas décadas produziram forte impacto na rotina social, como a criação de Conselhos e delegacias de mulheres, conselhos tutelares da criança e do adolescente, conselhos municipais de saúde, estatuto da criança e do adolescente, audiências públicas nas Câmaras Municipais, fundos públicos, vinculados às políticas sociais, participação na elaboração dos orçamentos públicos.

Depoimentos no Encontro denominado “Movimentos Sociais no Campo e na Cidade: em Busca de uma Agenda Comum”³⁴, realizado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviço – CESE, revelam o reconhecimento do avanço dos movimentos sociais enquanto agentes políticos, apontando, ao mesmo tempo os limites para que se tivesse melhores resultados:

O Movimento de Saúde é o grande responsável pela criação do Sistema Único de Saúde – SUS, que é o maior plano de saúde que existe neste país e o maior sistema de saúde que existe no mundo. Somos acostumados a achar que ele é horroroso, que é fila de INPS, mas o atendimento à saúde e a gestão participativa da saúde existente no Brasil é admirado no mundo. O único problema é que havia um buraco tão escandaloso, que tudo o que fizemos nesses anos é muito pouco, e o que fazemos por um lado, eles destroem por outro, fazendo tudo voltar para trás: é assim com o saneamento, com as vacinas, etc. Mas não podemos negar que a conquista da gestão democrática da saúde é enorme; que a interferência que os movimentos têm nos

³⁴ Publicado no documento da CESE “Campo & Cidade em busca de uma agenda comum”, com o resultado dos debates ocorridos durante o encontro dos agentes de projetos em 1997.

conselhos, no controle do dinheiro público aplicados na saúde, e em determinadas áreas desse país é enorme.

Outra idéia que vai se consolidando é a do controle social, como demanda produzida pela participação, neste sentido, algumas experiências práticas vão se destacando como indício de que é possível avançar efetivamente na intervenção:

No Seminário intitulado “As Manifestações em Defesa da Cidadania e sua Incidência no Poder Local”, realizado em Recife-PE no ano 2000, realizado por ONG’s que prestam assessoria ao Movimento Social no Brasil algumas dessas experiências foram reveladas e discutidas:

Uma delas se deu no município baiano Lençóis, que possui 12 mil habitantes e tem no turismo a base de sua economia, segundo o expositor a Cidade vivia em 1995 um enorme caos administrativo com cerca de 1.500 crianças e adolescentes fora das salas de aula e os funcionários públicos sem salário há um ano. Houve uma mobilização de diversos setores na busca de uma solução e foi feito pedido de instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, com 300 assinaturas, cuja iniciativa deu origem ao movimento denominado “Avante Lençóis”.

A CPI foi instalada sem resultados, posteriormente foi apresentada uma denúncia e o Prefeito foi cassado pela Câmara de Vereadores, que recorreu ao Judiciário, mas não logrou êxito. Em 1996 o movimento realizou cursos para os candidatos a vereador e debate com os candidatos a prefeito. O movimento lançou um jornal e passou a fiscalizar a Prefeitura e a Câmara Municipal. O “Avante Lençóis” se institucionalizou e adotou a Educação para a Cidadania, como eixo de trabalho. As linhas priorizadas foram: intervenção nas políticas públicas, comunicação, organização e formação de lideranças.

Como apenas o jornal era insuficiente para atingir a população, que apresentava alto índice de analfabetismo, foi criada uma rádio comunitária. Com a nova gestão municipal, o Movimento empreendeu diversas parcerias com o poder público, como o Programa de Formação de Professores da 1ª a 4ª séries. As principais dificuldades residiam na ineficiência do legislativo e na conivência deste poder com o Executivo. Há também desconhecimento dos variados mecanismos de participação popular. O Movimento Avante

Lençóis conseguiu eleger dois vereadores, que infelizmente na atuação não corresponderam às expectativas.

Outro relato fala da experiência dos casos de Fiscalização : vivenciada pelo Centro de Educação Popular Esperantinense – CEPES, de Esperantina – PI: Tudo começou em 1991 com a realização de cursos sistemáticos sobre Fiscalização das Contas Públicas, que deram origem aos núcleos de fiscalização, que por sua vez começou um trabalho de ajuizar ações populares objetivando que os prefeitos prestassem contas e as Câmaras Municipais ficassem abertas para o povo fiscalizar os balancetes. Estas ações foram realizadas em 16 municípios do estado do Piauí, contudo, alguns desses apenas começou o trabalho pois os limites de falta de pessoal preparado impossibilitou a continuidade do processo fiscalizatório nos moldes propostos.

Em 1996 o CEPES avaliou a experiência e chegou a conclusão que a fiscalização deveria ser responsabilidade partidária, o que motivou o fim do programa. Arimatéia Dantas animador da experiência conta que, apesar da retirada do CEPIS, a semente criou raiz nos fóruns e no espírito da militância e passou-se a ver Câmaras Municipais que só abriam nos dias de sessões e prefeitos arrogantes sendo obrigados a atender os pedidos de lavradores, desempregados, donas de casas, etc. A experiência provocou a queda do Prefeito do município de Sigefredo Pacheco – PI, em 1999, além de ter dado uma importante contribuição para o “desmantelamento do crime organizado no Piauí”, por tornar pública, segundo ele, a máfia nas prefeituras, descobrindo notas fiscais frias, fraudes em processos licitatórios, e outras irregularidades, sem contar que algumas pessoas importantes foram presas. Em 2003, foram colhidos alguns dos resultados dessa intervenção: de janeiro a julho oito prefeitos no Piauí foram condenados por irregularidades no exercício dos seus mandatos.

Dantas narra algumas dessas irregularidades: Em 1993 fiscalizando os balancetes mensais foi detectada a existência de pagamento de calçamento para a rua Lourival Nogueira em Esperantina - PI, e na realidade inexistia tal obra no local, foram tiradas cópias do processo de licitação, notas fiscais, empenho, contrato e documento de entrega da obra, a documentação foi levada ao conhecimento dos moradores, que iniciaram a luta pela efetivação do calçamento já pago. Abaixo assinados, audiências com o Prefeito, ações

judiciais, denúncias ao Tribunal de Contas. Três anos depois a rua foi calçada e inaugurada com festa pelos próprios moradores.

Lutas como essas produzem grandes impactos na vida das pessoas diretamente envolvidas, as tornando agentes públicos, admirados e apoiados por alguns mas, também, perseguidos e ameaçados por outros. Uma liderança do município de Matias Olímpio – PI chegou a ser espancada devido a seu trabalho de fiscalização no município, após ter ajudado a desvendar notas frias nos balancetes, pagamento por obras não realizadas, assinaturas falsas, etc.

Como podemos verificar, por meio dos relatos, a intervenção do movimento popular no Brasil e no Piauí trazem sempre as marcas de um sistema excludente das camadas populares e produtor de insatisfações, que se manifestam fortemente nas periferias das cidades, cujas lideranças buscam construir um novo referencial de cidade, a partir das reivindicações, proposições e experiências vividas.

Observando-se essa trajetória de mais de duas décadas, verifica-se um processo de construção trabalhoso e ao mesmo tempo rico de significado, tendo em vista que foi se construindo para o movimento e para a sociedade em geral, em meio às contradições colocadas pelo sistema. Esse contexto revelou múltiplos atores sociais, com suas concepções e práticas, possibilitando o posicionamento das forças políticas em dois grandes blocos, os que buscam mudanças apenas nos limites do que está estabelecido e os que têm a superação do sistema como o horizonte possível para a realização das grandes mudanças, ao tempo em que lutam por conquistas imediatas. A busca da hegemonia é constante nos dois casos, tanto pelo acúmulo de forças no interior do próprio movimento quanto pela ocupação de espaços de poder no Estado.

As formas estratégicas de luta, as atividades massivas, a ocupação dos espaços da rua, a análise radical, a formação política, o discurso e a construção coletiva enquanto orientação e prática foram elementos preponderantes enquanto fator de diferenciação entre forças conservadoras e forças de mudança. Esses elementos evidenciam uma identidade classista dos movimentos populares no Brasil e no Piauí nas décadas de 70 e 80, que passa a se impor na cena política brasileira, colocando esses movimentos na condição de portadores de um projeto idealizado pela classe dominada, que disputa poder nos espaços de decisão legalmente constituídos, tanto pelo uso de instrumentos legais, alguns desses

constituídos pela ação direta do próprio movimento, quanto por ações diretas, consideradas à margem da legalidade.

Com esse perfil o Movimento Popular no Piauí se inseriu no contexto nacional, ganhou legitimidade e imagem pública pela identificação com um projeto popular e de esquerda, o que se constatou nos constantes enfrentamentos com os setores da direita conservadora. Na atualidade, é possível identificar conquistas concretas dessa movimentação, como um capítulo sobre a Política Urbana, na atual Constituição Federal, a previsão, na lei, dos instrumentos e canais de participação popular e o reconhecimento dos movimentos sociais como sujeitos políticos relevantes no contexto da esquerda brasileira.

3. A FAMCC no Contexto das Lutas Populares

As contradições no cenário urbano do país nas décadas de 70 e 80 provocaram a reorganização das forças políticas já existentes, mas também o surgimento de novas expressões e agentes. Teresina, a capital do estado, foi o local que mais cedo expressou essas mudanças: Antônio Cardoso Façanha (1999)³⁵ afirma que as mudanças que se desvendaram em Teresina foram resultado da dinâmica externa e interna. Quanto à dinâmica externa, destaca-se o enfraquecimento das políticas públicas do Governo Federal, principalmente quanto a política da habitação, aliada à falta de um planejamento urbano regional e local urbano, que privilegie a potencialidade das “cidades de porte médio”. Quanto a dinâmica interna, destaca-se o amadurecimento, enquanto grupo, dos agentes produtores da Cidade, a exemplo dos promotores imobiliários e fundiários, atuando tanto na estrutura interna da cidade, como nas áreas de limite entre o urbano e o rural. Os movimentos sociais também se destacam, especialmente na defesa da cidade democrática, travando grandes embates com os setores público e privado.

Teresina, situada no meio norte brasileiro, segundo a descrição oficial, é considerada uma cidade de arquitetura moderna, espacialmente planejada. Tem uma área total de 1.809 Km² e 0,72% da área do Estado, Possuindo uma população de 715.360

³⁵ Texto preparatório para o Seminário Questão Urbana X Pobreza X Cidadania. PMT, Teresina:PI, período de 26^a 28 de maio/1999.

habitantes (Censo IBGE/2000), com 95% dos domicílios na zona urbana, sendo que a população total do município cresceu nas décadas de 70 e 80 a uma taxa geométrica de 5,5% ao ano. Correspondo a 17,66% da população do Estado. No período 80 e 90, a população total cresceu a uma taxa geométrica da ordem de 4,2% ao ano, corresponde a 23,10% da população do Estado.

Segundo Antônia Jesuíta Lima (1994)³⁶, citada no “Censo das Vila e Favelas”, diversos estudos realizados no campo da formação urbana e histórica de Teresina, apontam que até 1940 a Cidade não apresentava níveis significativos de crescimento. A partir da década de 50 vai adquirindo um novo formato, com acentuados índices de expansão urbana e consideráveis alterações no seu desenho territorial. É nesse período que se registra o aumento do setor de serviços, da burocracia estatal e do movimento migratório campo-cidade, especialmente para a capital, concentrando-se nesta, os maiores índices de emprego e também de populações migrantes.

Os maiores investimentos públicos, nas décadas de 50 e 60, priorizaram a zona sul com serviços de infra-estrutura (água, energia elétrica, abertura de vias e pavimentação de ruas principais). Porém, é precisamente na década de 60 que a Cidade toma-se palco de um acelerado processo de urbanização, marcado tanto pelos investimentos públicos em obras, quanto pela intensificação do processo migratório em direção a capital.

Ao tempo em que foram conferindo um novo formato ao espaço urbano, estas inversões também foram provocando distorções na estrutura organizacional e espacial da Cidade. A ampliação dos serviços de infra-estrutura beneficiou grandes propriedades, notadamente, na direção sul, dinamizando as práticas de especulação imobiliária em detrimento das populações migrantes, obrigando-as a se instalarem fora do adensamento urbano.

Na década de 70, a falta de políticas urbanas direcionadas ao controle do acelerado processo de urbanização e o acúmulo de problemas gerados no seu interior, produziu grandes contradições refletidas na cidade, não apenas nos elementos sinalizadores de crescimento urbano mas, sobretudo, no seu caráter expropriador e excludente. A década de

³⁶ Texto “Figuras do Urbano em Teresina” apresentado pela Profª Jesuíta de Lima (UFPI) no Seminário sobre Questão Urbana em Teresina, que dá subsídio à discussão do Tema “Processo de Urbanização em Teresina: Um perfil em construção, parte da publicação do “Censo das Vilas e Favelas de Teresina”.

80 constituiu o marco do acirramento das contradições e conflitos sociais. A cidade cresceu em todas as direções, verificou-se uma expansão de conjuntos habitacionais, sem que fossem considerados quaisquer critérios de organização da Cidade. Somente em 1988 o poder público municipal introduziu uma legislação voltada para o disciplinamento, uso e ocupação de espaço urbano em Teresina.

Com a valorização das terras urbanas ociosas e a expulsão de setores populares cada vez mais para a periferia, pela especulação imobiliária, diminuía as chances de apropriação de terrenos por famílias de baixa renda, através da compra, situação que desencadeou nas ocupações de terras, produzindo o fenômeno de favelamento, que pouco a pouco e com muita resistência foi sendo reconhecido pela sociedade e pelo Poder Público.

As primeiras ocupações de terras partiam de iniciativas individuais e traziam, segundo a Professora Jesuíta Lima, nas suas experiências, a própria denúncia de uma problemática que assumiu grandes proporções nos anos subseqüentes e nucleou os conflitos urbanos na década de 80. As vilas se caracterizam por moradias precárias, em áreas geralmente afastadas, sem urbanização, sem arruamento definido, sem saneamento básico, formando a “cidade informal” ou mesmo a “cidade oculta”. Tais ocupações colocavam em cena o Movimento Comunitário de Moradores, pela criação de várias Associações de Moradores e Conselhos Comunitários, colocando em foco a incapacidade do Estado em dirimir os conflitos urbanos na Cidade.

Com a abertura de grandes avenidas, implantação de distrito industrial, construção de conjuntos habitacionais, de equipamentos urbanos como escolas, universidades e hospitais, implantação de infra-estrutura como rede de energia elétrica, abastecimento d’água e esgoto sanitário, a cidade se constitui num importante pólo de atração, não só para aqueles que queriam se beneficiar desse progresso para construir novos negócios, ou aqueles que procuravam preencher os novos postos de trabalho abertos pela administração pública estadual, mas também por todos aqueles que viviam a cidade como a última esperança de sobrevivência³⁷.

Na década de 90 aconteceu um acelerado crescimento das ocupações. Segundo a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Prefeitura de Teresina cadastrou, em 1991, 56 áreas como Vilas e Favelas, em 1993 a Secretaria Municipal do Trabalho e

³⁷ Censo das Vilas e Favelas de 1999

Assistência Social, realizou o I Censo das Vilas e Favelas de Teresina e cadastrou 141 Vilas e Favelas, registrando um crescimento de 151,79% em relação às áreas já ocupadas, 14.542 famílias representando uma população de 67.503 habitantes residentes nessas áreas.

O surgimento de vários bairros populares e de áreas de ocupação de terra sem nenhuma urbanização foram manifestando problemas específicos até então invisíveis à opinião pública, ao passo em que promoveram o encontro de pessoas que começaram a se colocar como referências na denúncia dos problemas que se avolumavam na cidade.

[...] essa situação fez com que eu me juntasse com outros moradores do Mocambinho, numa Associação que ajudamos a fundar, e a partir de então começamos a nos articular com outras entidades, que sofriam o mesmo problema de alagamento, como a Vila Tancredo e Risoleta Neves, que além dos problemas de alagamento, melhoria habitacional e urbanização, no início teve o problema da ocupação. - Marcelino Fonteles: 1º Presidente Estadual da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí- FAMCC.

O que me levou a participar: eu tinha vindo do interior e não conhecia nada, casada, com filhos, aí eu fui convidada pelo padre a participar da igreja, morava na paróquia do Lourival Parent[...] As CEB's foi uma das coisas que me ajudou muito, a gente conheceu o Parque Piauí todo, as pessoas, o interior, a gente se encontrava no Socopão com 300 pessoas e era um movimento muito ativo que a gente dizia que as CEB's não era um movimento mas era uma movimentação. - Alice – Líder Comunitária das Vila São Francisco Sul, animadora das CEB's e membro da FAMCC.

“Desde adolescente eu tive uma grande participação num grupo de jovens, em seguida comecei a participar da Pastoral da Juventude, que depois se transformou em Pastoral da Juventude do Meio Popular [...], então isso foi uma das coisas fundamentais para o meu processo de entrada no movimento social[...] Foram assim como um processo de choque pra despertar pra ver essas injustiças e questionar a própria localidade. Por que existem pobres? Porque existem ricos? Eu me perguntei muitas vezes. Então foi basicamente esta motivação que me levou a entrar e acreditar numa proposta de mudança na sociedade”. - Francisca Trindade, membro da

Pastoral da Juventude no Meio Popular, 4ª Presidente da FAMCC, Vereadora, Deputada Estadual e Federal do PT.

Com as atividades de mobilização, nesse momento, de cunho essencialmente reivindicatório o movimento social avança realizando lutas diversas: denunciando a política habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH, em favor do transporte, do saneamento, abastecimento d'água e outras, com procedimentos vários, entre esses, manifestações, ato públicos, ocupação de prédios públicos.

Esse cenário de mobilizações foi o nascedouro da FAMCC, cujo surgimento provocou importantes alterações nas lutas comunitárias, com a proposta de articulação das suas demandas específicas e constituição de um conjunto de lutas gerais, aliadas a uma proposta de formação política e acompanhamento das lideranças e de suas organizações.

As lutas que explodiram no Brasil nas décadas 70 e 80 pela redemocratização, também foram marcantes no Piauí e em Teresina, especialmente na segunda metade da década de 70 e tiveram à frente algumas organizações como o Movimento Contra a Carestia – MCC, nascido no Bairro Parque Piauí, envolvendo em pouco tempo vários bairros e grupos, especialmente na zona sul, mas também na zona norte (Mocambinho) e sudeste (Itararé) e as pastorais populares, como a Pastoral Operária, Pastoral da Juventude e Pastoral Universitária, além das Comunidades Eclesiais de Base; tais organizações nasceram sob a forte influência da igreja católica, representada pelos padres Italianos e por militantes da esquerda. conforme afirma Medeiros (1996:119), destacando ainda que, neste momento, a fronteira entre movimento popular e a comunidade eclesial de base é difusa.

As associações de moradores e conselhos comunitários também vão surgindo nessa época, em favelas e bairros da periferia, especialmente a partir do trabalho prévio da Igreja, mas também, pelo incentivo de partidos de esquerda, (PT e PC do B), pela ação mais personalizada de líderes políticos, ou por influência do próprio clima geral de mobilização, organização e ação direta que se formou naquele momento.

As manifestações pela abertura democrática, sintonizadas com o calendário nacional, também marcaram Teresina. Artigos de jornais falavam de eventos reunindo de 1.000 a 3.000 pessoas na zona sul de Teresina, centro da Cidade e Universidade Federal do Piauí. As “bandeiras de lutas” traziam denúncias contra a inflação, a ditadura, o

autoritarismo, a repressão, e afirmavam o desejo de mudanças e de transformação das estruturas sociais e políticas, reivindicando a anistia para os presos políticos, direito a greve, aumento salarial, congelamento dos preços de primeira necessidade e liberdade sindical.

No final da década de 70 e início de 80 no Piauí, as movimentações se tornaram constantes em várias comunidades, especialmente de Teresina, segundo Medeiros (1996:119), desembocam, em 1986, na criação de duas Federações, devido a divergências político-ideológicas entre as lideranças e apoiadores do movimento: A Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí – FAMCC e a Federação das Associações de Moradores do Piauí – FAMEPI. Essas federações se institucionalizaram e ganharam ramificações em vários municípios do Estado e se legitimaram na interlocução com o poder público, enquanto entidades representativas do movimento comunitário no Estado. Essa construção é permeada por vários fatores marcantes na história do Estado e das organizações de base, como o atraso das lideranças, a centralização do poder, fundada no mandonismo, a descontinuidade administrativa, a corrupção, a pobreza crescente da população, a exclusão espacial no contexto urbano, a influência de agentes políticos e religiosos e a articulação com as movimentações nacionais. Esses e outros elementos fazem parte da tecitura dos espaços organizativos no Estado e na sociedade.

As Federações carregam a marca política e ideológica adquirida a partir do trabalho de base, na relação com o Poder Público, nas formas de luta e na inserção orgânica de suas lideranças nos movimentos gerais e partidos políticos: A FAMEPI se articula nacionalmente com a Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM³⁸ e no campo partidário seus principais dirigentes integram o PCdoB. A FAMCC se articula com a Central de Movimentos Populares – CMP³⁹ e no campo partidário seus principais dirigentes são ligados ao PT. Vale salientar que as lideranças compreendem a importância da militância político-partidária como parte da estratégia de conquista do poder popular, ao

³⁸ A CONAN, fundada em 1982, priorizou, no seu 3º Congresso em 1986 a atuação na Assembléia Nacional Constituinte, nas lutas populares urbanas, na articulação das Associações Comunitárias, na sua relação com os governos e na ligação com os movimentos populares

³⁹ A CMP se coloca nos seu documentos como instrumento da sociedade civil na construção da democracia do país, entendendo que a organização dos movimentos populares cabe a eles próprios. Se propõe, também, a servir de estímulo à organização e de apoio aos movimentos para resistir às pressões políticas e policiais; tendo vínculo com entidades internacionais; representatividade a nível nacional e sendo interlocutora no diálogo com autoridade públicas.

tempo em que fazem a defesa da autonomia do movimento em relação aos partidos⁴⁰, colocamos diante disso a nossa objeção, pois militância político-partidária e autonomia do movimento são elementos contraditórios

O primeiro Congresso da FAMCC, realizado nos dias 05, 06 e 07 de dezembro de 1986, contou com a participação de representantes de 36 entidades de bairros dos seguintes municípios: Teresina, Parnaíba, Picos, Oeiras, Padre Marcos e Santo Antônio de Lisboa. “Com a fundação da FAMCC aconteceu um marco importante na história das classes populares do Estado na busca da consecução dos seus interesses”. Essa afirmação consta em relatório de atividades da FAMCC datado em 1988 e é constatada nas notícias veiculadas nos jornais locais, à época, a presença marcante de Federação na condução das lutas:

Duzentos posseiros invadem a sede da Prefeitura” – Organizados pela FAMCC, os posseiros buscaram pressionar o prefeito a desapropriar várias áreas urbanas em conflito, entre elas, Água Mineral, Ihotas, parte da Vila Bom Jesus, Vila Santa Helena. Foi entregue um documento contendo o número de famílias vivendo em áreas de conflitos e o nível de violência policial na expulsão dos ocupantes sem casa – Jornal O Dia 04/06/87

Nessa época, a FAMCC destaca como suas mais importantes bandeiras:

- a) Constituinte: envolvendo-se nas discussões políticas ocorridas em nível local e nos espaços de articulação regional e nacional, bem como colhendo assinaturas para as emendas populares, especialmente as que se referiam à Reforma Urbana. Passada essa fase voltou sua ação para a participação na elaboração dos planos estadual e municipal, para a elaboração da Constituição Estadual e Lei Orgânica municipal.
- b) Transporte: essa problemática envolvia diretamente as cidades de Teresina, Picos, Parnaíba e Floriano, sendo, contudo, nas duas primeiras onde se constituíram movimentos de resistência mais expressivos. As lutas eram contra o aumento dos

⁴⁰ As duas instituições nacionais, CONAN e CMP têm assento no Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNUR, que surgiu no cenário nacional como importante instrumento da sociedade civil organizada, com atuação no campo institucional, em favor da democratização do país; a começar na luta pela intervenção na assembleia Nacional Constituinte, continuando com a pressão para viabilizar as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais e na existência de uma Lei de Política Urbana em nível federal.

preços de passagens, pela auditoria na empresas de ônibus e pela melhoria na qualidade dos serviços. Uma grande conquista nesse setor foi a criação, após longa luta, da Companhia Municipal de Transportes Coletivos em Picos, tornando-se a primeira cidade do Piauí a contar com um serviço de transporte administrado diretamente pelo Poder Público.

- c) Moradia: representava a problemática mais grave e de maior amplitude, afetando de maneira direta principalmente as cidades de Teresina e Parnaíba, girando especialmente na luta pela terra, para garantir a permanência de posseiros e pressionando o poder municipal para realizar a desapropriação. As conquistas começaram a aparecer: em Parnaíba no bairro Santa Luzia as famílias e a FAMCC, com o apoio do CAMP garantiram a desapropriação da área de conflito onde haviam 100 famílias envolvidas. Em Teresina antes da fundação da FAMCC já havia acontecido a ocupação e conquista da Vila Rizoleta e Tancredo Neves, no final de 86, contudo, o marco da luta pela moradia foi a ocupação da Vila da Paz, um terreno localizado em frente ao Terminal Rodoviário de Teresina, ocupado por cerca de 800 famílias sem teto. Só em fevereiro de 87, após o processo de organização e resistência o terreno foi desapropriado.

O Boletim Informativo nº 09 da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários - FAMCC Notícias, de agosto de 87, relata os acontecimentos que envolveram uma manifestação de sem tetos, em frente à Prefeitura, solicitando audiência com o Prefeito da capital, Wall Ferraz: “[...] reunimos em torno de 200 pessoas, o Prefeito foi à janela da Prefeitura e numa atitude de descontrole emocional ameaçou o povo de chamar a polícia para expulsar os manifestantes, caso eles não saíssem imediatamente dali. Logo depois a comissão que representava as ocupações manteve contato com o chefe de gabinete do Prefeito e este esbravejou dizendo que não mais receberia a comissão e que esta se retirasse dali e que era da vontade do prefeito que os mesmos não mais voltassem à Prefeitura”.

Esse relato expressa o distanciamento existente entre o poder governamental e as organizações populares lideradas pela FAMCC, que chegam a ser anunciados publicamente como forças desprezíveis, situação que mobiliza o movimento numa batalha pela construção de uma imagem pública e legítima.

De 1989 a 1997 o Movimento Popular vai assumindo um papel mais institucionalizado, que trás como exigência pública a afirmação, não somente de uma postura mas também, de um Projeto Político. Nesse período que aconteceu a primeira Caravana dos Movimentos Populares, a Brasília, foram articulados fóruns e comitês: Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, Fórum Pró Sistema Único de Saúde – SUS, Fórum de Defesa da Escola Pública, Fórum de Entidades Negras; reunindo diversos movimentos em torno de questões temáticas, buscando a apresentação e implementação de Leis, a unificação da intervenção nos Conselhos de gestão e a conquista de serviços públicos; a FAMCC participou ativamente de todos esses espaços de articulação.

Em 1988 aconteceu o II Congresso da FAMCC (extraordinário), que avaliou a caminhada da Entidade e teve como um dos principais pontos de discussão a participação popular, posta como desafio a ser alcançado, mas ao mesmo tempo, segundo o registro no jornal da Entidade, podendo desvirtuar o sentido das lutas comunitárias. A Federação chegou a afirmar que nos programas sociais da nova república, como a distribuição de leite e de alimentação, construção e manutenção de creches comunitárias e mutirão habitacional, as associações de moradores e clubes de mães participavam como mero executores e repassadores das políticas governamentais, contribuindo para o recuo do movimento comunitário.

Essa análise funciona também como uma reivindicação e orientação do movimento que se colocava publicamente como quem tem algo a dizer e/ou sugerir, no contexto das políticas públicas: Ter a obra e o serviço já não basta, é necessário participar da sua concepção. Já se percebe, nesse momento, a atenção do movimento voltada para a formulação das políticas no plano local. O mesmo jornal relata o processo de implantação do “Projeto Mutirão Habitacional”, na versão do movimento:

No Piauí o projeto virou uma verdadeira novela, tendo como produtor o Sr. Governador Alberto Silva, que ao que parece nos seus “sonhos” em relação ao trabalhador só aparece miséria. Ao contrário dos outros municípios onde o projeto chegou por solicitação dos Prefeitos, aqui em Teresina, só para forçar o governador a assinar o projeto foi preciso a realização de das manifestações e um

acampamento, isso sem contar com mais uma para forçar o encaminhamento do projeto já depois de assinado. – Jornal FAMCC Notícia

Em 1988 foi realizado pela FAMCC o I Encontro dos Sem Teto de Teresina, ocasião em que foi elaborada uma pauta de exigências imediatas e foi eleita uma Comissão de Sem Teto de Teresina, composta por membros do próprio movimento e da Diretoria de Habitação da FAMCC.

O Movimento dos Sem Teto coordenado pela FAMCC se tornou um importante instrumento de denúncia, sensibilização, pressão e proposição ao Poder público, em relação à situação de miséria da população, o déficit habitacional e a falta de uma política habitacional do governo, representando também uma força vigorosa dos excluídos na busca de seus direitos. A importância da Federação na condução desse processo foi fundamental, dando um direcionamento para as lutas e convertendo as vitórias em ganhos políticos da classe trabalhadora; essas atitudes contribuíram, por sua vez, para a consolidação e reconhecimento da Federação, perante o próprio movimento, opinião pública e aos governos.

Segundo relato da Diretoria da FAMCC em documento de 1988, o financiamento do movimento aparece como um dos principais problemas, pela falta de recursos próprios para cobrir os custos das atividades e garantir estrutura suficiente para a realização do trabalho, o que coloca a Federação na dependência permanente de parcerias locais, bem como de parceiros nacionais e internacionais, que financiam atividades do movimento popular, como é o caso da OXFAM, instituição de cooperação inglesa. A carência de quadros politicamente preparados para a condução da luta é outra dificuldade destacada, o que aponta para a necessidade de intensificar a formação política das lideranças. No final dos anos 90 a Federação contava com cerca de 200 Associações filiadas, distribuídas em 20 municípios.

Nos anos 80, além da FAMCC surgiram no Piauí outras Entidades e Movimentos Populares como: Movimento de Mulheres, Movimento Popular de Saúde – MOPS, Movimento Negro, Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, Movimento de Reintegração dos Hansenianos – MORHAN, Fraternidade Cristão dos Deficientes – FCD. Surgiram também ONG's que funcionaram como entidade de

assessoria e que nesse momento da organização e formação das entidades de direção foram de fundamental importância para a consolidação do movimento popular no Estado, como o Centro Piauiense de Educação Cultural – CEPAC e Movimento de Educação de Base – MEB e o Centro de Estudos Alternativos – CEA, Centro de educação Popular Esperantinense - CEPES, Centro de Assessoria do Movimento Popular de Parnaíba - CAMP, Centro de Educação e Assessoria São Francisco de Assis CEFAS, Centro Valenciano de Educação Popular CEPAVA.

A FAMCC se coloca no cenário das lutas das décadas de 70 e 80 como um movimento de protesto e reivindicações, que ao poucos foi incorporando a necessidade de ir além da indignação e buscar aliados para organizar uma intervenção portadora de mudanças radicais. Essa aspiração nos coloca diante de uma questão: Considerando a sua natureza, a FAMCC conseguiria ser portadora dessas mudanças radicais? Trataremos desta possibilidade no terceiro capítulo da dissertação.

A formação da sua identidade coletiva se constituiu pela incorporação das dinâmicas e lutas de base nas associações de moradores, associadas as lutas gerais que vinham sendo travadas em nível nacional, com a contribuição de intelectuais, da igreja, e de ONGs, especialmente o CEPAC, todos esses foram elementos indispensáveis na sistematização dos elementos que constituíram a FAMCC, enquanto entidade de reconhecimento público no Estado, comprometida com os interesses de uma classe. Uma imagem que prevalece acima das ações cotidianas.

A diversidade de quadros nas diretorias da FAMCC abarca uma multiplicidade de concepções, no entanto, sempre predominou, na condução, o ideário da esquerda, o que funciona como elemento forte na afirmação da sua autonomia em relação ao Estado, mesmo quando passou a ocupar espaços institucionais nos conselhos e fóruns de gestão. A ação direta na construção dos direitos é outra marca que aparece principalmente nas ocupações organizadas de terras ociosas, como foi o caso da Ocupação “Nova Conquista em União – PI em 1997, “Vila Irmã Dulce” em Teresina – 1998 e do Conjunto Habitacional “Sonho não Acabou” em 2002.

Com as investidas do neoliberalismo na destruição das organizações da classe trabalhadora, a FAMCC também sofre as conseqüências, que aparecem pela dificuldade de renovação e qualificação das direções, no acúmulo de responsabilidades advindas da

participação institucional, na falta de acesso aos instrumentos tecnológicos que facilitam a comunicação, a mobilidade e outros.

No cenário das décadas de 70 e 80 os movimentos populares aparecem como novos sujeitos portadores de um conjunto de idéias resultantes da experiência concreta de resistência às adversidades impostas pelo sistema através do desenvolvimento capitalista segregador e excludente de parcela considerável da população. Essas idéias se situam na contra-mão do modelo, são de início rechaçadas publicamente, por um lado expressando a postura autoritária do Estado e por outro lado estimulando o avanço das lutas reivindicatórias e de protesto, até então desarticuladas e espontâneas. O fenômeno de mobilização de moradores pobres da periferia cresce e chama a atenção de intelectuais, líderes religiosos, ONG's e políticos partidários, que em alguns casos passam a investir na produção teórica a respeito e em outros casos, na ação prática visando a articulação dessas lutas, através da formação de estruturas organizativas, a partir das já existentes. As articulações vão tomando corpo e ocupando espaços regionais e nacionais, fundando um movimento nacional popular marcado pelas idéias anti-capitalistas e portadores de uma proposta de superação do atual modelo de desenvolvimento a partir de novos valores, como a democratização do espaço, a função social da propriedade e a justiça social na gestão dos recursos públicos, com participação e controle social.

Nos anos 90, já elaborada a nova Constituição, os esforços dos movimentos populares se voltaram para a implementação das conquistas inscritas na Lei, a partir das mobilizações de base, implicando na ocupação de alguns espaços formais por força de lei e na necessidade de ser propositivo nesses espaços. Essas exigências no contexto da desmobilização das articulações gerais que se ocupavam da sistematização e interlocução, associadas ao avanço da política neoliberal provocando maiores índices de pobreza e miséria, além do descenso das forças sociais comprometidas com as mudanças, ocasionou um enfraquecimento nas forças populares, que apesar de continuarem construindo resistência não conseguiram avançar no processo de fortalecimento que vinha se dando no Brasil, criando uma situação de facilidade para a manutenção das forças hegemônicas do capital no interior do estado.

Capítulo III

Orçamento Público, Educação e Participação Popular

1. Orçamento Público: Textos e Contextos

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)⁴¹, orçamento é, antes de tudo, uma ferramenta de conflito administrativo, cujo papel cresce continuamente à medida que aumenta o escopo das atividades governamentais.

Essa é uma concepção que vem se constituindo na atualidade, a partir da pressão dos movimentos populares e está associada ao desejo de mudança pela conquista de espaços de decisão e poder, o que não é fácil, principalmente se considerarmos o peso da prática histórica: conforme relata Burkhead (1971) in Silva Neto (1960:16-17), sobre a história do Sistema Orçamentário:

O ano 1217 está no marco do surgimento do orçamento público, quando o Rei João Sem Terra⁴², pressionado pelos barões, cuidadosos com a receita, outorga a Magna Carta,

⁴¹ Documento da Fundação Getúlio Vargas, 1974 – Inovação na administração pública

⁴² João Sem Terra (1167-1216) era assim chamado por ter sido deserdado por seu pai, o Rei Henrique II. Com a morte de seu irmão, Ricardo Coração de Leão, assassinou seu sobrinho Artur de Bretanha e coroou-se Rei da Inglaterra. Revelou-se um rei arbitrário. Diante de uma grande dívida externa, inflação e guerras caríssimas, exigia cada vez mais tributos. Os barões feudais, com o apoio do Arcebispo de Canterbury, Stephen Langton, revoltaram-se contra o arbitrário João Sem Terra e o forçaram a assinar, em junho de 1215, a Magna Carta, concedendo liberdades e, principalmente, submetendo-se à lei. Mais ainda, obrigaram-no a não exigir tributos não autorizados. Surgia aí o princípio de legalidade, pelo qual nenhum tributo pode ser exigido sem lei que o estabeleça.

que estabelecia no seu Artigo 12: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do rei, fazer seu primogênito Cavaleiro e casar sua filha”, o que significava uma medida preventiva contra o crescimento do controle do Parlamento sobre a coroa.

1689: Ocorrida a “Revolução Gloriosa” de 1688, foi assinada a Declaração dos Direitos, onde a Inglaterra registrava no texto a preocupação com a destinação das receitas, passando a autorizar todas as despesas feitas pela coroa: “A partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto, sem o consentimento comum através da Lei do Parlamento”.

1789: Foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado (Consolidated Fund Act), consistindo no fundo que permitia receber o registro das receitas e despesas do Governo Britânico.

1802: Nos Estados Unidos, foi designado uma Comissão de Meios e Recursos (Committee on Ways and Means), objetivando o controle sobre as finanças do governo.

1815: Na França foi oficializada a proposta orçamentária que enviada à Assembléia Nacional pelo governo, anualmente, quando decretada, se transformava na Lei Financeira do ano.

1822: Marca o início do orçamento plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha – O Chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição sobre a receita e despesa de cada exercício.

1824: A Constituição Imperial, do Brasil, preceituava no artigo 12 a elaboração do orçamento geral das despesas públicas.

1939: O Decreto-Lei nº 1.804/39 criou uma classificação com dez serviços, cada um dividido em dez sub-serviços.

1964: Aprovada a Lei 4.320 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle do orçamento da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal.

1965: Surgiu nos Estados Unidos, uma nova técnica denominada pela sigla SPPO (Planning – Programming – Budgeting – System – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), que tem servido de referência para o mundo.

1967: O Decreto-Lei nº 200 menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, que preceitua no seu artigo 16: “Em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.”.

1974: A portaria nº 9 elevou de dez para dezesseis as funções de governo, constituindo-se num programa para a elaboração do orçamento. Em 1988, a Constituição Federal, em seu artigo 165, enfatiza o binômio planejamento-orçamento.

Observando a descrição dos marcos históricos sobre o orçamento público é possível verificar que os passos são muito lentos e seguem um único eixo de sustentação do sistema orçamentário ao longo dos tempos, traduziu-se no controle da receita, ou seja a referência é o poder de arrecadação do Estado, que conforme a análise de Offe é um dos elementos que asseguram a forma institucional do Estado.

“As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza” Giacomoni (1989).

A descrição acima é um pronunciamento da Organização das Nações Unidas no ano de 1959 que revela uma concepção de orçamento público que dar ênfase ao binômio receita e despesa, contudo conforme demonstra o quadro exposto no item anterior, vão sendo agregadas à idéia de orçamento público outros componentes como planejamento, programação e controle. Giacomoni (1989), que apresenta um quadro sintético com as principais diferenças, na sua compreensão, sobre o Orçamento Tradicional e Orçamento-Programa:

ORÇAMENTO TRADICIONAL	ORÇAMENTO-PROGRAMA
<ol style="list-style-type: none"> 1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação; 2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios; 3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais; 4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais; 5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão; 6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos; 7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados; 8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização; 2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas; 3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis; 4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício; 5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento; 6. Principal critério de classificação: funcional-programático; 7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados; 8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Como vemos, a definição do orçamento, na história, possui duas grandes marcas, a clássica, tendo como elementos básicos a receita e a despesa, no seu aspecto numérico e quantitativo, distribuídas de acordo com a organização do Estado, e o Orçamento-Programa, que, para além desses elementos, se transforma em um instrumento de gestão,

proporcionando a adequação entre receita, despesa, demandas e decisões adequadas a um projeto político.

Verifica-se também que, na engrenagem do modo de produção, o orçamento público ganha um lugar de destaque, funcionando como instrumento de planejamento e controle, definindo prazos, procedimentos técnicos e adoção de instrumentais previstos na Lei 4.320/64, onde se destacam os seguintes princípios:

1. Princípio da Unidade:

O orçamento deve ser um único documento contendo todas as receitas e despesas do Estado, o que pressupõe a existência de um caixa único, onde se registre as entradas e saídas das despesas; o que possibilita o controle parlamentar e dos interessados em geral sobre as operações financeiras do poder executivo.

2. Princípio da Universalidade:

Todas as receitas e despesas do Estado devem ser incluídas no orçamento uno. A Constituição de 1988 determina que o orçamento anual compreenderá: a) orçamento fiscal b) orçamento de investimento das empresas c) orçamento da seguridade social.

3. Princípio da Anualidade ou Periodicidade:

Refere-se à vigência do orçamento, que deve ser elaborado por período limitado de tempo, no Brasil coincide com o ano civil. O Art. 34 da Lei 4320/64 estabelece: “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. Segundo Silva Neto (1991:25), outros países adotam outros períodos: 1º de julho a 30 de junho (Itália e Suécia), 1º de abril a 31 de março (Inglaterra e Alemanha), 1º de outubro a 30 de setembro (Estados Unidos).

Esses princípios devem ser observados pelo administrador, que segundo a Constituição Federal, no seu Artigo 37º, também deve se submeter aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência que, respectivamente, implica no seguinte: Primeiro, a administração pública só pode fazer o que a lei lhe determina, o que, também, possibilita a obediência aos interesses contidos na Lei; o segundo, prevê um tratamento igualitário a todos, sem discriminação. O terceiro afirma que a coisa pública deve ser tratada com lisura; o quarto que os atos da administração devem ser de domínio público e o último trata da qualidade a ser impressa na prestação dos serviços públicos. Em síntese, o administrador, enquanto representante, é colocado dentro de um

sistema de normas que garantem, além da sustentação do sistema, a sua própria sustentação no interior do mesmo.

Orçamento Público, é pois, na atualidade, um instrumento dos mais importantes na administração pública, basta ver que na Constituição em vigor 21 dos 245 artigos tratam, de maneira direta, sobre o orçamento público: (24, 35, 38, 39, 48, 55, 68, 72, 74, 84, 99, 115, 165-169, 184, 195, 198 e 235); sem falar das matérias que de maneira indireta se relacionam com as normas orçamentárias.

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.

O Plano Plurianual - PPA estabelece de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, torna-se, portanto, o elemento básico do sistema orçamentário. No Art. 35, parágrafo segundo, Inciso primeiro explicita: “O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, é encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”, valendo destacar que o tempo de vigência pressupõe a continuidade administrativa, independente das lideranças e partidos que estiverem a frente do poder executivo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO, define as metas e prioridades da administração pública, ela orienta a elaboração da Lei do Orçamento Anual. Trata sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Também no Art. 35 estabelece: “O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.”

A Lei do Orçamento Anual - LOA será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O Poder Legislativo, de posse da Mensagem do Executivo, contendo a LOA sintonizada com o PPA e LDO, já em vigor, realiza o ESTUDO e APROVAÇÃO da Lei, podendo propor e aprovar emendas, para em seguida enviar a Lei aprovada ao Chefe do Executivo, que pode acatar ou vetar as emendas se houverem, em seguida devolve ao Poder Legislativo, que por sua vez, pode manter ou derrubar o veto do chefe do Executivo, por meio de votação.

Os momentos seguintes são a EXECUÇÃO e AVALIAÇÃO. Sobre esse último, a Constituição Federal de 1988 define: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Dessa forma, o orçamento anual, no Brasil, nasce como proposta, em tese, de iniciativa do Poder Executivo, e percorre um caminho em que, ao final, se transforma em Lei. Os Arts. 2º e 22 da Lei nº 4320/64 determinam uma dinâmica onde no primeiro momento se dá a elaboração e envio da Mensagem de autoria do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Esta Mensagem tem os seguintes componentes:

- I) Exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis, exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao Orçamento de Capital.
- II) Projeto de Lei do Orçamento: a) texto do projeto de lei b) sumário geral de receita, por fontes e da despesa por função de governo c) quadro demonstrativo da renda e despesa segundo as categorias econômicas d) quadro discriminatório da receita por fonte e respectiva legislação e) quadro das dotações por órgãos do governo e da

administração f) quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação de fundos especiais g) quadro demonstrativo da despesa, na forma dos anexos h) quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

- III) Tabelas explicativas, com estimativa da receita e despesa e comparativos das mesmas, a partir de colunas distintas: a) a receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elabora a proposta b) a receita prevista para o exercício em que se refere a proposta c) a despesa prevista para o exercício em que se refere a proposta d) a despesa realizada no exercício imediatamente anterior e) a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta f) a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.
- IV) Especificação dos programas especiais de trabalho, os custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificção econômica, financeira, social e administrativa.
- V) Descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação, para cada unidade administrativa.

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.

2. Orçamento Público e Governabilidade Capitalista

Tratar sobre o Orçamento Público pressupõe falar sobre gestão ou administração pública. Segundo Caiden (1967)⁴³, o avanço ou não da sociedade depende da administração pública e a má administração impede o progresso em todos os países, independente do estágio de desenvolvimento e da riqueza. Numa situação de rápidas transformações, toda administração está sujeita a não acompanhar os avanços.

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.

É também Caiden que fala da diferenciação entre as administrações nos países ricos e pobres, afirmando que nos países mais ricos a administração é beneficiada pela maior capacidade de recursos. Essa afirmação aborda a lógica da diferenciação entre o império e a periferia do sistema, evidenciando a concepção dominante a cerca de como lidar com a “coisa pública”, colocando como pressuposto básico para o avanço social o potencial financeiro e desenvolvimento industrial, concepção essa, que impede a “politização da política” e reduz os agentes políticos do Estado a mero administradores de um sistema.

Esta lógica fala também dos valores culturais privatistas, dominantes na sociedade, que criam substância nos códigos legais, que demarcam as fronteiras no mundo como forma de proteção das riquezas indevidamente apropriadas por “ilhas de desenvolvimento”, quando essas riquezas foram construídas coletivamente pelo conjunto da humanidade. Dessa forma, os países ricos tendem a ficar cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

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

⁴³ Texto publicado no documento da Fundação Getúlio Vargas (Coletânea) Inovações na Administração Pública, 1974

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.

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.

Esse é o processo, em síntese, da participação popular que já é objeto temático de várias Leis no país, a começar pela própria Constituição Federal, passando por Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101 de 04/05/2000), a Lei nº o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2001), todas elas assegurando a participação da sociedade nas decisões de interesse público, especialmente nos processos orçamentários, mas que na produção da ação política estatal ainda não se realiza, pelos impedimentos do sistema que as produz.

A conclusão é que a governabilidade nada mais é do que a forma aparente, refreada politicamente do conflito de classe, entre salário e capital ou entre exigências políticas de reprodução da força de trabalho e estratégias de reprodução do capital, ou ainda, entre demandas dos movimentos sociais e produção de políticas públicas por parte do Poder Público.

3. Orçamento Público e Demandas Populares

De antemão, pensar numa efetiva participação popular, tendo em vista as desigualdades impostas, representa um grande desafio, considerando uma situação em que mais da metade da população é analfabeta funcional e política. Se considerarmos que a apropriação de uma idéia é pressuposto básico para a avaliação e controle da mesma, a idéia de administrar bens públicos, nesse contexto, se realiza como imposição dentro de uma ordem que lhe dar significado.

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 vêm 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.

Quando nos referimos a elaboração das políticas públicas, tais mecanismos são, na prática, simultânea e articuladamente aplicados, como forma de fazer prevalecer os interesses capitalista, na definição das obras e serviços implementados. Já que não é possível haver seleção sem exclusão e esta geralmente se justifica pelos planos governamentais e pelos recursos do orçamento, sempre escassos para desenvolver políticas sociais voltadas para os setores populares, a saída é buscar respaldo na justificativa técnica, campo de difícil acesso para as lideranças e movimentos populares.

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.

Um pressuposto básico para a efetiva participação dos movimentos sociais nas ações do estado seria a ampliação da capacidade de controle social daqueles sobre este. Como podemos verificar nas rotinas formais de elaboração, aprovação, execução e avaliação do orçamento público, em nenhum dos momentos é vetada a participação dos movimentos sociais, contudo, a condição básica para que isso aconteça, fica quase sempre

na dependência do “elevado espírito democrático do administrador”. As discussões travadas nesse sentido têm polarizado as opiniões em torno de dois campos: a participação popular no orçamento deve ser ou não regulamentada em lei? Ao que parece existe pelo menos mais uma questão de destaque nesse cenário: quem administra a participação social? Essa questão no nosso entendimento remete à idéia de controle da administração pública, o que trás em si outra questão: qual controle? Em se tratando de controle interno as regras e rotinas parecem perfeitas à concentração do poder e à racionalização técnico-administrativa, duas idéias motivadoras do avanço na participação popular. O grande desafio seria, portanto, o controle externo?

Não nos parece ser o controle externo a solução, tendo em vista que a idéia de controle externo, materializa a distância entre estado e sociedade, tira da sociedade a condição de parte da engrenagem estatal, servindo a uma ideologia que institui donos do poder e receptores do poder. O desafio da sociedade civil organizada nos movimentos de transformação do estado é ser parte nas ações, como forma de construir hegemonia política na condução. Não adiantará muito indicar obras e serviços, participar de processos de licitação, acompanhar a obra, se não houver a devida compreensão do funcionamento da máquina, que na sua concepção detém as condições de reprodução do sistema.

Não se pode desconhecer a importância de moradores conhecerem a receita prevista e a despesa fixada no orçamento público de sua cidade, essas informações podem lhes dar as condições de saber até onde podem ir nas reivindicações, no entanto, esse tipo de informação permite apenas conhecer a governabilidade dentro de determinados limites anteriormente definidos. Ir além disso implica em saber: como se compõe essa receita, quem são os seus contribuintes, que parte cabe a cada setor ou segmento, como é feita a arrecadação? Na despesa, quais os critérios gerais e específicos que direcionam gastos para um setor em detrimento de outro. Quem ganha com a realização dos investimentos? Os ganhos são a curto, médio ou longo prazo? Quanto cada segmento social pode contabilizar de retorno? Como se compõe essa despesa? Existe margem de solidariedade? Essas são questões de fundo e que apontam para condições estruturais. Suas respostas exigem conhecimento da natureza da máquina e clara concepção sobre o significado da gestão exige, portanto, participação.

Diante de um controle externo, enquanto garantia de vigilância dos passos do administrador e de um controle interno organizando as medidas necessários à reprodução estrutural, ao administrador cabe apenas se colocar nos limites “rigorosos da Lei”. A grande saída é a elaboração de planos de ação e orçamentos públicos dentro dos limites permitidos pela receita pública, dando cumprimento ao que manda a Lei de Responsabilidade Fiscal: a despesa nunca pode ultrapassar a receita e esta, por sua vez, se encontra circunscrita aos limites da arrecadação. A participação da comunidade não representa, nesse contexto, nenhum perigo, ao contrário é exigência legal. Isso nos coloca diante de uma situação em que o processo orçamentário com controle social ao invés de ser instrumento de realização do interesse público, serve apenas como condição de realização dos interesses de uma classe dominante, no estado e na sociedade.

Apesar das mudanças já percebidas nos últimos anos, Fedozzi (2000:53) afirma que esse sistema, na forma administrativa, é marcado pela ausência de mediações institucionais e sociais, bem como, pela ausência de um sistema político que funcione como representação de interesses. E que essa é uma forma de fazer, que também serviu como estratégia para afastar os setores populares da cena política. As mudanças na contra-mão do sistema vão se dando por outras mediações, muitas vezes não institucionalizadas.

Portanto, receita, despesa, organização da administração pública e modelo de gestão, são partes constituintes de uma estrutura de sustentação do modo de produção em exercício. Para uma perspectiva de participação popular, fica o desafio de imprimir uma nova concepção quanto ao papel do estado, que passa pela redefinição das suas forças hegemônicas e construção de uma nova cultura política na gestão do interesse público e na relação estado e sociedade.

4. Participação Popular e Formação de uma Nova Cultura Política

É nessa teia de relações que vão se construindo experiências de participação popular nas ações do poder público como o orçamento participativo. Segundo a pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, no período de 1997 a 2000”, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP, a experiência pioneira de

democratização do orçamento público se deu em Vila Velha/ES no período de 86/88, mas repercussão nacional e internacional⁴⁴ da participação popular no orçamento público aconteceu em Porto Alegre, Capital do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, ao final da década de 80, era uma cidade com cerca de 1.300.000 habitantes, administrada por governos populistas, como as demais cidades do país, tendo sofrido nas últimas décadas as conseqüências do modelo político centralizador e excludente, que dentre outros fatores produziu o intenso êxodo rural.

Em 1988 foi eleito no município de Porto Alegre o governo da Frente Popular, composta por 3 partidos de esquerda, que tinham no programa de governo o propósito da constituição dos conselhos populares, como uma marca particular. No primeiro ano de governo somente 3% da receita foi destinada a investimentos públicos. No mesmo ano o governo municipal apresentou a proposta do Orçamento Participativo - OP, aderida por algumas organizações populares e rejeitada por outras. Dentre os problemas da época de implantação do processo estava o forte posicionamento administrativo e burocrático por parte do quadro funcional.

A partir daí o Orçamento Participativo começa a ser implementado em outros municípios do país,⁴⁵ de 89 a 92 cerca de 10 municípios administrados pelo Partido dos Trabalhadores - PT realizaram a experiência; na gestão de 93 a 96 em torno de 30 municípios já haviam aderido; de 97 a 2000 já eram 140 municípios, e não mais apenas os governados pelo PT: em 50% dos municípios a administração é do PT, 13% do PSDB, 11% do PSB, 09,0% do PMDB, 08,0% do PDT e 02,0% do PFL.

As especificidades regionais no Brasil também se revelam no contexto da implementação do orçamento participativo: na região sudeste 45,6% dos municípios; região sul com 37,8% dos municípios região nordeste com 13,6% e região norte com 03,0% dos municípios. Os Estados com maior número de municípios envolvidos são os seguintes: São Paulo com 21%, Rio Grande do Sul com 20%; Minas Gerais com 14% e Paraná com 12% dos municípios, contudo foi no Nordeste onde ocorreu o maior número de capitais com OP no período de 97 a 2000, segundo a pesquisa. Os municípios são de vários portes, quanto à faixa populacional: 28% possuem até 20 mil habitantes, 32% de 21 a 100

⁴⁴ reconhecida em âmbito internacional por ocasião do Habitat II

⁴⁵ Pesquisa Experiências de Orçamento Participativo no Brasil, realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, no período de 97 a 2000.

mil; 31% de 101 mil a 500 mil; 04,0% de 501 mil a 1 milhão e 05,0% acima de 1 milhão de habitantes.

Junto ao processo de reforma do estado, o Orçamento Participativo assume uma posição de interferência nos projetos partidários de governo, motivando a mobilização da sociedade civil e dos movimentos populares não apenas para uma aproximação do estado mas acima de tudo despertando atenções para a complexidade da máquina administrativa, recursos arrecadados e definição de prioridades nos investimentos. Verifica-se também que a experiência do OP produziu alguns impactos na organização administrativa dos municípios, em 47% dos municípios a estrutura do OP foi vinculada ao Gabinete do Prefeito, em 31% à Secretaria de Planejamento, 12% secretaria de Fazenda e Finanças; 06,0% secretaria de governo, 04,0% dos casos envolveu a secretaria de administração, setores de governo que passaram a incorporar nas suas dinâmicas um processo de mobilização dos setores populares.

O público, potencialmente dirigente do OP, é geralmente constituído por organizações comunitárias e associações de moradores, entidades sindicais, entidades religiosas, movimento de saúde, movimento de educação, entidades assistenciais, movimentos de moradia, ONG's, entidades empresariais, movimento por creche, movimento de transporte, movimento por saneamento, universidades, entidades federativas e organizações rurais.

Geralmente a partir da representação desses agrupamentos são constituídos fóruns regionais, em nível local, abarcando um conjunto de finalidades como: eleição de representantes, deliberação sobre prioridades regionais, prestação de contas, levantamento de necessidades e indicação de prioridade. Outro espaço de decisão criado em alguns municípios é o conselho do OP que geralmente delibera sobre prioridades gerais para o município, regras de participação, e indicadores de prioridade, tratando da organização do processo de modo mais geral. Existem ainda em alguns casos reuniões por bairros com o objetivo de levantar necessidades, eleger representantes, prestar contas e deliberar as prioridades. Em algumas experiências são formadas comissões de bairro, responsáveis por visitas que servem para confirmar as prioridades escolhidas, contribuir na definição de novas prioridades e verificar a realização das obras.

Percebe-se também que a experiência do Orçamento Participativo – OP, apesar de recente, já passou por algumas modificações, no sentido da ampliação do seu raio de alcance às funções de estado e governo, se colocando para além do levantamento de demandas e prioridade, a partir de delegados eleitos, representantes da sociedade civil e dos movimentos populares, como é o caso de Santo André - SP, com o processo denominado “Cidade Futuro”, Belo Horizonte - MG “Conferência da Cidade” e Belém-PA “Congresso da Cidade”, todas essas experiências se constituíram a partir do OP e se tornaram espaços de planejamento de políticas para médio e longo prazo. Segundo depoimentos do Prefeito de Belém no Seminário Nacional Orçamento Participativo – Gestão e Planejamento da Cidade, realizado pelo Fórum Nacional de Participação Popular em São Luis – MA em junho de 2003, o processo de participação popular em Belém atualmente não se limita mais a discutir apenas a realização de obras e serviços para a Cidade, já ultrapassa os limites das necessidades físicas da Cidade e discute valores, como as relações de gênero, etnia, direitos humanos, enfim, outras dimensões da vida da Cidade, que são tão importantes quanto obras e serviços, mas que sempre foram negligenciadas pelo Estado, um exemplo é o Orçamento Participativo da Juventude.

Essas experiências têm se mostrado duradouras; cerca de 58,2% delas se mantiveram no período de 97 a 2000, mesmo assim aparece um forte vínculo entre OP e vontade política, já que a maioria das experiências não estão previstas em lei, no entanto, percebe-se que dependendo do grau de adesão da comunidade, e da capacidade de produção de resultados concretos em forma de obras e serviços a permanência da experiência passa a ser um imperativo, mesmo mediante mudança de agrupamento político partidário no governo.

Com o avanço dessas experiências de OP foi criado pela sociedade civil brasileira o Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP , em novembro de 1990, com o objetivo de avaliar e sistematizar as experiências de participação popular nas administrações democráticas e populares. A partir de 1992, o FNPP passou a contar também com níveis regionais de organização e articulação, incorporando novos atores sociais dos diversos estados brasileiros. Possui coordenação nacional formada por cinco entidades⁴⁶: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto Polis, Instituto

⁴⁶ Segundo informações publicadas em 2003.

Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC) e Escola de Formação Quilombo dos Palmares (EQUIP). O FNPP também serve de espaço de articulação de outras redes e fóruns como o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR), Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU e o Fórum Brasileiro do Orçamento.⁴⁷

Internacionalmente, existem algumas articulações voltadas para as experiências de participação popular no orçamento público e no poder local, uma delas é a Rede Internacional “Democratizar Radicalmente a Democracia”, em torno da idéia de Orçamentos Participativos, que reúne mais de 30 membros em 12 países da Europa, África e América do Sul (Alemanha, Bélgica, Burkina Faso, Colômbia, Camarões, França, Gabão, Itália, Grã-Bretanha, Senegal e Suíça), os membros da rede são agentes de vários tipos como, cidadãos comuns, membros de associações e ONG’s, políticos eleitos, pessoas militantes de partidos políticos, profissionais e pesquisadores.

Existe também a LgoLink – Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance, uma rede de aprendizagem internacional que reúne organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e membros do governo, trabalhando pelo aprofundamento da democracia, através de uma maior participação cidadã na governança local, com os objetivos de criar espaços de reflexão, aprendizagem e intercâmbio entre parceiros, potencializar experiências concretas de iniciativas democráticas que contribuam para a promoção da justiça social e contribuir para que as relações entre os governos e os cidadãos sejam mais participativas e inclusivas. Os parceiros dessa rede estão na América Latina, Sudeste Asiático, sul Asiático e Leste Africano.

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.

⁴⁷ Em 2003, 19 entidades da sociedade civil integravam o FNPP

Nesse caso, a participação popular se coloca como mais um grande desafio na gestão do Estado e das políticas públicas, representando no contexto neoliberal um interesse comum tanto aos grupos dominantes, quanto aos trabalhadores, o que muda para esses segmentos é a concepção de participação e o objetivo a ser alcançado. Para os trabalhadores organizados, no geral, o interesse está diretamente vinculado à mudança na correlação de forças, com mobilização social, e fortalecimento do projeto popular pela base, proporcionando às classes populares o aprofundamento do conhecimento a respeito das contradições inerentes ao sistema capitalista, como forma de avançar na condição de intelectuais (Gramsci), na perspectiva da construção do projeto popular.

Portanto está no horizonte da relação estado e sociedade o avanço frente ao desafio de politização da participação, de forma a dar um conteúdo coerente aos instrumentos legais, abrindo caminhos para que toda a sociedade possa participar de maneira cada vez mais direta pelo acesso às informações, transparência e planejamentos possíveis de monitoramento, construindo uma nova governabilidade que gere dentro de um sistema a ser superado o novo modelo desejado.

5. O Sentido da Participação Popular

Falar sobre participação popular, pressupõe a construção de uma análise sobre a relação entre estado e sociedade, bem como entre governos e movimentos sociais. Conforme já destacamos, os anos 70 e 80 foram marcados pelo processo de organização dos movimentos sociais populares, atuando na cena pública, com seus protestos, reivindicações e proposições, ocupando, inicialmente, espaços formalmente reconhecidos através dos seus interlocutores e fazendo chegar ao Estado as demandas populares, como no caso das emendas constitucionais projetos de Lei de Iniciativa Popular e eleição de representantes para o poder legislativo identificados com as demandas populares. Mais tarde, já na década de 90, os conselhos de gestão, os fóruns de políticas setoriais e a participação popular no orçamento público surgem como novas alternativas de participação na definição das políticas públicas. Essas experiências vão disseminando, na sociedade, as

idéias de democratização do Estado e de controle da sociedade sobre esse, a partir do reconhecimento de novos sujeitos políticos locais nas relações de poder.

Considerando que a intervenção dos movimentos populares começa a se dar nos ambientes mais próximos da vida cotidiana da população, no caso os municípios, através das prefeituras, o poder local passa a ser o *locus* privilegiado da participação popular. Portanto, a descentralização passa a ser, também, um elemento importante na nossa análise, trazendo consigo as idéias de partilha de poder, desenvolvimento local, desconcentração das responsabilidades governamentais, e ainda, a possibilidade de fragmentação de efeitos das políticas públicas, que representam um conjunto de idéias diferenciadas entre si no contexto da participação popular.

Uma questão importante que pede análise no contexto, especialmente nos anos 90, é em que medida essas garantias legais representam a expressão das organizações de base, considerando a astúcia do capital global e indicadores históricos, afirmando que, a abertura definitiva para o capital estrangeiro no Brasil só se deu a partir de 1994 com a eleição de FHC por razões de desencontros conjunturais, como o fato da existência dos governos atropelados de Sarney, Collor e Itamar, cujos perfis pessoais e dificuldades administrativas não permitiram, à época, a consolidação da política neoliberal.

Dessa forma, há indícios de que a porta de entrada para a descentralização do poder tenha dado passagem simultaneamente aos movimentos de base e aos ditames do capital internacional, no estabelecimento da reestruturação capitalista. Verifica-se nos anos 90 que na medida em que iam se ampliando os espaços participativos, proporcionando uma maior visibilidade pública às demandas surgidas no interior das classes populares, através dos fóruns, das articulações e dos conselhos, foi aumentando também a distância entre essas estruturas de direção do movimento e as suas bases. Uma das justificativas é o fato de o trabalho de elaboração de instrumentos jurídicos portadores das demandas ser extremamente complexo, aliado às dificuldades do movimento em construir mecanismos capazes de demonstrar, para a sociedade, como se dá o processo de metamorfose das políticas populares em políticas públicas, isso exigiria um rigoroso trabalho de mobilização para o acompanhamento, informação e explicitação do significado desses instrumentos.

A construção da lógica neoliberal colocou para o estado uma agenda de reformas; tendo como uma das idéias basilares a delimitação do espaço de atuação do estado, que

aparece publicamente disfarçada de descentralização, mas na prática significa terceirização, medida que permite o governo transferir para o setor privado, tanto empresarial, quanto para o chamado terceiro setor, várias das suas atribuições, servindo à lógica da privatização das políticas públicas e à exploração capitalista, a partir da destruição das fronteiras entre o público e o privado.

Portanto, a chamada descentralização, na maioria das vezes, não passa de desconcentração das responsabilidades governamentais ou desresponsabilização do estado, realizada na dinâmica social que garante a existência e manutenção do estado na dependência de uma certa competência administrativa.

Nesses casos se pode perceber a marcante forma institucional do Estado que busca constantemente garantir sua manutenção, por meio da realização universal da forma mercadoria, na análise de Offe, e que para garantir a estabilização da sociedade, necessária à realização desse processo, ou seja, a acomodação de todos os interesses e satisfação de alguns, coloca em cena o seu papel de dar direção ao andamento da sociedade, através de medidas como “ordens e proibições legais visando comportamento competitivo e investimento estatal em infra-estrutura, para favorecer que certas categorias de proprietários estabeleçam relações de troca e as condições para os grupos negociarem entre si, de forma organizada e previsível nas suas relações de troca” Offe (1984:131-132).

Offe (1984:241-242) cita quatro elementos que, segundo ele, podem reduzir as exigências do meio político – uma é desviar para o mercado as exigências que não podem ser satisfeitas pelo Estado, através da privatização, desestatização ou adoção de medidas que se voltem não para a solução do problema, mas para a assistência à pessoa, como medida de compensação, outra medida é a retirada de barreiras protecionistas que dificultam a concorrência nacional e internacional, visando desmontar os mecanismo de segurança do Estado.

Outra forma é resolver o problema no seu lugar de origem, antes de chegar ao Estado, através da solidariedade, disciplina, etc. Nessa empreitada a responsabilidade social surge como conceito que viabiliza uma intervenção social, não estatal, servindo também como elemento atenuante dos conflitos e contradições. E por último, a estratégia que consiste em um mecanismo de filtragem, para selecionar as exigências que merecem ou não serem atendidas e as que devem ser rechaçadas como irrealistas ou irresponsáveis, através

de organismos colocados acima dos indivíduos que reivindicam e do processo democrático de formação de vontade.

Outro tipo de resposta vem pelo estatuto das eleições, enquanto processo de escolha de agentes públicos, responsáveis pela operacionalização das políticas. Para ele, nos momentos eleitorais o poder do Estado é elasticado em razão das expectativas eleitorais que a competição vai gerando e, com isso, vão se formando novas demandas para o governo que, por sua vez, não pode atender, restando como saída desviar o eixo das reivindicações do campo institucional para o campo das negociações, do favorecimento, mediante critérios particulares.

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. Um dos aspectos formador de imagem se baseia na possibilidade de o Estado ser a arena das contradições e conflitos gerados pela política capitalista, potencializada pelo poder hegemônico, sendo assim, espaço de luta e intervenção transformadora. Outro aspecto é a aceitação do “destino determinado” ao estado pelas classes dominantes, a partir de uma visão de estado instrumental, essa postura tem levado muitos movimentos sociais e ONG's a atitudes reformistas, a serviço da ordem capitalista, em nome do acúmulo de forças, na atuação táctica desligada do projeto de mudanças estruturais, reforçadas pelas demandas políticas neoliberais encaminhadas através das agências multilaterais, com quem se relacionam através dos financiamentos a projetos desenvolvidos pelas mesmas.

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

O município na estrutura federativa brasileira é uma unidade autônoma da organização político-administrativa; assim assegura a Constituição Federal. É um ente federativo e enquanto tal, elege seu próprio governo e tem uma estrutura própria para realizar suas funções públicas. A Constituição de 88 deu às Câmaras Municipais a responsabilidade pela elaboração da lei maior do município, a lei Orgânica ou Lei de Organização do Município, dentro dos limites da Constituição Federal. Segundo Whitaker (2002:37; 39)⁴⁸, essa era uma oportunidade de inovar e criar sustentação jurídica para realizar mudanças na forma de gestão da cidade.

Cardozo (2002:55)⁴⁹ relata que antes da promulgação da Constituição de 1988, tínhamos no país uma estrutura administrativa fortemente centralizada; os municípios em quase todo o país eram organizados a partir de leis orgânicas elaboradas pelos poderes legislativos estaduais.

A Lei Orgânica do município de Teresina, instituída pós 1988 e reformulada em 1990, contém na versão atual 251 artigos, dos quais 23 tratam sobre o orçamento, de maneira direta (139 a 148, 149 a 152, 157 a 165). É em conformidade com a Lei Orgânica do Município e com a Constituição Federal, que o Prefeito de Teresina envia anualmente um Projeto Lei que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício do ano subsequente, e dá outras providências. A LDO de Teresina para o exercício de 2003 trouxe a seguinte lista de prioridades:

- 1) a prestação de serviços educacionais de qualidade; 2) a garantia de serviços de atenção e prevenção da saúde, de saneamento básico com o abastecimento d'água, esgotamento sanitário, destinação de resíduos sólidos, coleta de lixo e drenagem de águas pluviais; 3) a promoção da cultura, esporte, lazer e turismo; 4) a assistência à criança, ao adolescente, ao idoso e ao deficiente; 5) a geração de emprego e renda através de cursos que qualifiquem a mão de obra local e da garantia ao crédito; 6) a habitação e o urbanismo – habitação popular, infra-estrutura urbana e rural; 7) a promoção da agricultura e do abastecimento; 8)

⁴⁸ Texto publicado no Livro Gestão Municipal, 2002

⁴⁹ idem

a melhoria do sistema viário, de transporte público, de tráfego e de trânsito; 9) a modernização administrativa tributária e a informatização; 10) a preservação das condições ambientais; e 12) o planejamento das ações municipais com vistas à racionalização, eficiência, efetividade e eficácia.

“As prioridades refletem diretamente os anseios da sociedade teresinense, obedecendo, assim, aos princípios que norteiam a atual Administração Municipal, cujas preocupações, desde o início, tem-se voltado para o desenvolvimento de ações que proporcionem uma melhor qualidade de vida à população”⁵⁰. O texto das diretrizes orçamentárias destaca também que “A elaboração do projeto, aprovação e execução da Lei Orçamentária, do ano equivalente, 2003, que segundo o registro escrito, deverá ser realizada de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas, bem como, levar em conta a obtenção dos resultados previstos”. No Artigo nº 52, afirma que “O chefe do Poder Executivo Municipal, ao enviar a proposta de Lei Orçamentária Anual para a Câmara Municipal, deverá colocar exemplares à disposição do público, em lugar de livre acesso, bem como fornecer cópias às entidades interessadas.”⁵¹

O Projeto, contendo as diretrizes, consta de 40 Programas, com suas respectivas ações, produto e metas previstas, com a respectiva quantificação, para cada ação. Para 2003 contavam os seguintes programas: Divulgação e Publicidade; Gestão Ambiental; Tecnologia de Informação Municipal; Habitação Popular; Urbanização; Cidade Limpa; Serviço Urbano; Transito Humano; Geração de Emprego e Renda; Viva Campo; Desenvolvimento do Esporte; Lazer para Todos; Inclusão Social; Apoio social; Defesa de Direitos de Cidadania; Atendimento à Demanda da Educação Infantil e do Ensino Fundamental; Fortalecimento da Escola; Melhoria do Desempenho Acadêmico do Aluno; Promovendo Arte; Cultura Popular Viva; Incentivo a Produção e Divulgação Cultural; Sistema de Inovação Tecnológica; Incentivo e Promoção ao Turismo; Transporte Cidadão; Teresina Criança Cidadã; Cidadão em ação; Cresce Criança; Atendimento Básico à Saúde;

⁵⁰ Cf. Mensagem enviada pelo Prefeito de Teresina a Câmara Municipal com diretrizes orçamentárias para o exercício de 2003.

⁵¹ LDO 2003

Ações Assistenciais; Manutenção e Expansão da Rede Assistencial; Vigilância Epidemiológica e Sanitária; Previdência Municipal; Legislativo; Gestão Governamental; Gestão Judiciária; Planejamento Municipal; Qualidade Total; Gestão Financeira; Administração Assistencial e Gestão Administrativa.

É no contexto desse emaranhado de intenções que tem se situado a participação popular no orçamento, que por si fala do grande desafio que isso significa para não ser apenas uma estratégia de legitimação das políticas governamentais, colocadas em um programa de governo, elaborado a partir de uma determinada concepção.

Os Projetos - Lei que dispõem sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, no município, a partir de 98, passaram a fazer referência ao Orçamento Popular, afirmando que o Orçamento Popular contará com a ampla participação da comunidade, devendo o Governo Municipal “promover reuniões, assembléias e fóruns em todas as regionais do município de Teresina, com o objetivo de definir **programas, projetos ou atividades** a serem desenvolvidas pelos diversos órgãos municipais.” A LDO de 2003 afirma que [...] o poder executivo realizará reuniões com a comissão do Orçamento Popular, para analisar as propostas apresentadas pela comunidade. As reuniões, assembléias e fóruns serão divulgados em data estabelecida pelo poder executivo e sob critérios por ele fixados.

A pesquisa “As Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período 1997-2000” realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, aponta a existência de 140 municípios no Brasil governados por forças políticas que podem ser chamadas progressistas e se constituíram em espaços de participação de grande diversidade e pluralidade de atores da sociedade civil e de cidadãos, mas mostra também que de 1989 a 1992 apenas cerca de uma dezena de municípios administrados pelo PT iniciaram experiências de Orçamento Participativo; de 1993 a 1996 o número de município já chegava a trinta e nessa fase já existiam outros partidos executando a experiência. Mostrando que a participação popular é uma experiência que ganhou corpo de modo acelerado.

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.

As reações foram várias e diversas, sendo que a maioria das Associações acolheu com muita satisfação a proposta e assumiu, de pronto, o compromisso de se envolver na mobilização para realizar o processo da maneira proposta pela Prefeitura Municipal de Teresina, através da sua Secretaria de Administração.

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 [...].⁵²

Apesar das preocupações externadas por lideranças da FAMCC, houve uma imediata aceitação por parte da maioria das Entidades Comunitárias de base. No contexto do Poder legislativo, alguns vereadores chegaram a manifestar publicamente a preocupação de que esse processo viesse diminuir a influência e poder de decisão dos “legítimos representantes do Povo”. Um outro tipo de reação veio por parte da única Vereadora do Partido dos Trabalhadores, à época, Francisca Trindade, afirmando através da imprensa que o orçamento participativo era uma proposta do seu partido e que vinha sendo implementado em outros Estados, como forma de viabilizar a participação popular na gestão pública e que o PT não iria admitir o desvirtuamento da proposta.

⁵² Documento da FAMCC, enviado a Comissão do Orçamento Popular de Teresina em 31/07/1997

Outro aspecto questionado pela parlamentar foi a atitude do Executivo em criar, por força de decreto, o Conselho do Orçamento Popular. O argumento era que segundo o que preceitua a Lei Orgânica do Município de Teresina no seu Art. 128, “os Conselhos Municipais só devem ser criados por Lei específica [...]” e o Prefeito criava naquele momento um Conselho por Decreto, tomando para si uma competência da Câmara Municipal.

Segundo o decreto assinado inconstitucionalmente, o Conselho seria a instância de decisão final a cerca das propostas apresentadas. “As propostas, após análise e pontuação, seriam remetidas ao Conselho do Orçamento Popular de Teresina que decidiria por maioria simples”⁵³

A questão do Conselho foi revista pelo poder executivo e substituído pela “Comissão do Orçamento Popular”, que foi criada pelo Decreto nº 3.414 de 14 de março de 1997: “Cria a Comissão do Orçamento Popular de Teresina e define a sistemática de elaboração do Orçamento Popular”, com suporte no Art. 74, Inciso III e art. 164, ambos da Lei Orgânica do Município.

A Comissão, segundo o regulamento, decide por maioria simples, procedendo o encaminhamento para enquadramento da proposta em um dos casos anteriormente previstos e tem a seguinte composição, conforme Decreto 3.414 de 14/03/97:

- a)– Secretário Municipal de planejamento e Coordenação Geral;
- b)– Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo;
- c)– Secretário Municipal de Finanças;
- d)– Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara Municipal de Teresina;
- e)– Um representante da FAMCC;
- f)– Um representante da FAMEPI;
- g)– Um diretor técnico da ETURB.

A decisão da Comissão, por maioria simples, encaminha a proposta para enquadramento em um dos três casos, sendo também admitida a apresentação de propostas de cidadãos individualmente, desde que acompanhadas de 200 assinaturas:

- a) inscrição na proposta orçamentária em elaboração;

⁵³ Publicação oficial da SEMPLAN “Você Participa e Aponta Prioridades, 1997.

- b) recomendação para inscrição da proposta nos orçamentos dos anos posteriores, por insuficiência de recursos disponíveis na proposta orçamentária; ou
- c) exclusão imediata, declarados os motivos que a fundamentam.

O Parágrafo Único do Art. 9º do Decreto 3.414 de 14 de março de 1997 relaciona os seguintes critérios para proceder a pontuação das propostas:

- a) abrangência (localização regional ou global);
- b) fonte de recursos (próprios ou externos);
- c) proponente (entidade ou cidadãos organizados) e
- d) enquadramento no Plano de Desenvolvimento Integrado- PDI⁵⁴ (total, parcial ou nova).

Na sistemática de elaboração e aprovação do OPT, a Prefeitura prepara anualmente um calendário contendo as atividades e a SEMPLAN faz a divulgação do cronograma a ser cumprido, além de coordenar o processo, com vistas nas exigências constitucionais, considerando os prazos previstos na Lei para envio da proposta à Câmara, para que haja tempo de ser analisado e votado antes do final do ano legislativo. Em 1997, primeiro ano da experiência, para exercício em 98, o calendário era composto dos seguintes momentos:

1. Reuniões de divulgação do Projeto do OPT, aproximação e captação de anseios da população;
2. Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI (a cargo da Prefeitura Municipal de Teresina - PMT);
3. Divulgação do PDI (a cargo da PMT);
4. Publicação de teto máximo dos recursos de investimento a serem utilizados no âmbito do OPT (a cargo da PMT);
5. Elaboração do formulário-proposta do OPT (a cargo da PMT);
6. Solenidade de lançamento do OPT, que culminará com a assinatura do Decreto (a cargo da PMT)
7. Entrega dos formulários de proposta ao OPT (a cargo da PMT);
8. Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (a cargo da PMT);
9. Remessa à Câmara do Projeto de LDO(a cargo da PMT);
10. Aprovação pela Câmara Municipal do Projeto de LDO (a cargo da Câmara);

⁵⁴ previamente definido pela PMT

11. Realização do 1º Seminário zonal sudeste (a cargo da PMT);
12. Remessa das propostas classificadas e ordenadas ao Conselho do Orçamento oriundas do 1º Seminário zonal (a cargo de técnicos da PMT);
13. Realização do 2º Seminário zonal norte (a cargo da PMT);
14. Remessa das propostas classificadas e ordenadas ao Conselho do Orçamento oriundas do 2º Seminário zonal (a cargo de técnicos da PMT);
15. Realização do 3º Seminário zonal (a cargo da PMT);
16. Remessa das propostas classificadas e ordenadas ao Conselho do Orçamento oriundas do 3º Seminário zonal (a cargo de técnicos da PMT);
17. Realização do 4º Seminário zonal (a cargo da PMT);
18. Remessa das propostas classificadas e ordenadas ao Conselho do orçamento oriundas do 4º Seminário zonal (a cargo de técnicos da PMT);
19. Realização do 5º Seminário Zonal (a cargo da PMT);
20. Remessa das propostas classificadas e ordenadas ao Conselho do Orçamento oriundas do 5º Seminário zonal (a cargo de técnicos da PMT);
21. Curso sobre Orçamento Municipal (a cargo da PMT);
22. Decisão do Conselho sobre o destino das propostas apresentadas(a cargo do Conselho);
23. Publicação das decisões do Conselho do Orçamento (a cargo da PMT);
24. Distribuição dos formulários padronizados do orçamento Anual, o Ementário de Classificação de Despesa reformulado e do Manual de Instrução do OPA/98 aos órgãos municipais(a cargo da PMT);
25. Recebimento das propostas parciais das unidades orçamentárias(a cargo da PMT);
26. Definição dos tetos orçamentários para as unidades(a cargo da PMT);
27. Consolidação das propostas das unidades orçamentárias pelo Departamento do Orçamento da SEMPLAN daquelas oriundas do OPT(a cargo da PMT);
28. Encaminhamento ao Prefeito de Teresina;
29. Encaminhamento à Câmara Municipal de Teresina do projeto de Lei do orçamento(a cargo da PMT);

30. Apreciação pela Câmara Municipal do projeto de Lei do Orçamento(a cargo da Câmara);

31. Sanção da Lei e publicação(a cargo do Prefeito)⁵⁵.

Como vemos, o conjunto das atividades referentes ao Orçamento Popular são, na quase totalidade, a cargo da Prefeitura, inclusive os Seminários Zonais, que segundo a sistemática da participação, naquele ano, seriam os momentos privilegiados de participação popular. A realização de todos os Seminários foi concentrada em dois meses e pelo volume de atividades agregadas e a intensa propaganda, criou um clima de grande movimentação popular. As assembléias significavam, na prática, a oportunidade única de a população tratar sobre suas prioridades, já que em seguida o trabalho seria de classificação das propostas, feita por uma Comissão. Em síntese, o que houve naquele ano foi uma grande consulta, em que as pessoas deram a sua opinião sobre o que deveria ser feito na sua comunidade, sem maiores reflexões a cerca do que isso implicariam para a vida da cidade.

Naquele primeiro ano, as comunidades apresentaram 1.165 propostas, que implicaram em um valor estimado de R\$ 223.800.928,27, enquanto que o valor destinado para aplicação na obras e serviços definidos no OPT era apenas 8 milhões.

Os Seminários, primeiro momento público da consulta, contavam da seguinte programação: abertura solene, composição da mesa de honra, com a presença do Prefeito Firmino da Silveira Soares Filho e Secretário de Planejamento, George Henrique de Araújo Mendes, além de outros Secretários e Vereadores, cuja presença era quase totalmente restrita à bancada do Executivo. Em seguida, acontecia o pronunciamento do Prefeito e outras pessoas indicadas pela coordenação do evento (Secretaria de Planejamento – SEMPLAN), continuando, o Secretário de Planejamento passava a fazer uma exposição explicativa a respeito do OPT, depois um técnico lia a programação definida para o processo de elaboração.

Na oportunidade dos Seminários era distribuída uma cartilha intitulada “Você Participa e Aponta Prioridades – Orçamento Popular de Teresina”, com a apresentação feita pelo Secretário de Planejamento George Mendes, que destacava no texto:

⁵⁵ Cronograma apresentado na publicação da SEMPLAN de 1998 pag. 21

Planejar o futuro da cidade é tarefa difícil mais perfeitamente possível, uma vez que está integrada à ação de construção do cotidiano da gestão pública municipal.

Assim, é verdade a afirmação de que o futuro não é desconhecido mas possível de ser previsto através de ações e decisões que se definem no dia-a-dia, mesmo que seja necessário enfrentar conflito e, algumas vezes, até antagonismos.

Nesse sentido, é preciso não perder de vista a idéia de que o orçamento é a peça mais importante e, talvez, mais vulnerável num processo de gestão efetivamente coletivo da cidade.

Tomando como base a Lei Orgânica do Município, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e o Orçamento Anual, este MANUAL DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO, constitui-se a oportunidade para a população familiarizar-se com as terminologias adotadas e os procedimentos exigidos.

Nesse processo, o Orçamento Popular apresenta-se como aprendizado, como um diálogo aberto com a sociedade, tendo por resultado a sedimentação de propostas e de compromissos.

A rigor, formular o orçamento é exercitar a difícil tarefa de estabelecer prioridades que atendam necessidades urgentes da população sem, no entanto, omitir as ações estratégicas que permitam antever e construir o futuro do Município. O orçamento tem, pois, o dever de assegurar o cumprimento dos compromissos coletivos assumidos pela cidade expressos na Lei, que lhes dá forma e mais, demonstra a efetiva participação da sociedade como um todo nesse processo.

O MANUAL DO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO, na sua versão sintética, que ora apresentamos insere-se nesse contexto. Considerando o orçamento como instrumento privilegiado de transparência da gestão da coisa pública, este texto, tanto quanto possível, explicita conceitos, procedimentos e prazos essenciais para sua compreensão pelo conjunto dos cidadãos.

Acreditamos, assim, que o Poder Executivo, ao abrir à participação popular a formulação do orçamento; ao dar atendimento a preceito legal expresso na Lei Orgânica, contribui para fortalecer o sentimento de melhoria da qualidade na definição de prioridades e investimentos mediante aproximação maior com os anseios populares – o que reduz a possibilidade de erro, facilita a execução das obras e serviços e favorece o exercício da cidadania.”⁵⁶

⁵⁶ Mensagem assinada pelo Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

A equipe da SEMPLAN envolvida diretamente com o Orçamento popular era, á 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.

A Prefeitura Municipal publicou as diretrizes sobre a Comissão de Organização dos Seminários Zonais, que segundo o documento (anexo) tem por finalidade receber e classificar as propostas do OPT, priorizando cada uma através de pontuação a partir de critérios anteriormente definidos. O mesmo documento definia que a comissão era composta de 20 membros, sendo 06 técnicos da SEMPAN, 11 líderes de comunidades, pelo Poder legislativo, sendo que a indicação de representantes pelos vereadores seria proporcional ao número destes por partidos. E mais 01 indicação da FAMCC e outro da FAMEPI. Destacando, ainda, que para cada Seminário zonal seria formada uma comissão, e que somente os representantes do Executivo permaneceriam em todas as comissões⁵⁷.

Com essa organização, ficou garantido o controle total do processo pelo poder central e a possibilidade de dar a direção pretendida e adequada ao que estava previamente

⁵⁷ Ano 1998

determinado nos objetivos. Nesse sentido, observou-se que os mecanismos de filtragem foram sendo aplicados no decorrer do processo, para com isso ir eliminando algumas possibilidades de conflito no fechamento geral da “elaboração”, por exemplo, os técnicos atuaram, a pretexto da assessoria, no sentido de ir informando que determinadas obras que demandavam alto custo não adiantaria aparecer como proposta, pois não teria como serem atendidas, ou que a maneira mais fácil de conseguir a aprovação de obras aprovadas era formar grupos de associações, onde a cada ano uma associação seria atendida com o apoio das demais, deixando assim, todos conformados e à espera da sua vez .

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

A FAMCC apontou como uma das dificuldades na realização do OPT a falta de orientação quanto a definição de prioridades: “As propostas, como não poderiam deixar de ser, pelas circunstâncias, representavam, na quase totalidade interesses locais de um Bairro, comunidade e até de uma rua ou morador, sem, na maioria das vezes, considerar o aspecto da prioridade geral, por falta de esclarecimento, ou falta de oportunidade para realização de um debate envolvendo outros agentes, possibilitando assim o descobrimento de formas mais coletivas de atendimento.” - Documento da FAMCC à comissão do Orçamento Popular datado de 31/07/97.

No segundo ano de experiência do OPT, o Prefeito Municipal assinou o Decreto nº 3.773 de 30 de março de 1998 que “Cria a Comissão do Orçamento Popular de Teresina e define a Sistemática do OPT /99”. Esse decreto trás algumas mudanças, algumas delas relacionadas às críticas e proposições externadas publicamente pelo Movimento Popular:

decisivo, [...] por entender que é meramente propositivo (OPT) e nada tem de
resultado dos Seminários com aqueles que estiveram presentes nos mesmos, dessa forma
realizou dia 30/07, na Câmara Municipal uma Plenária, com a participação de
várias organizações comunitárias de toda a Cidade, com o objetivo de apresentar o
resultado encontrado a partir dos seminários e ouvir sugestões.⁵⁸

Entre as modificações para o 2º ano de experiência do OPT estão as seguintes, conforme o Decreto supracitado:

1. O número de membros e composição da Comissão Municipal do Orçamento Popular de Teresina: passa de 07 para 27 pessoas, sendo que a nova composição se dá da seguinte forma: 18 representantes da sociedade civil, dentre esses, 14 delegados zonais, eleitos seus fóruns, e 04 das Agremiações de Entidades de Base (FAMCC, FAMEP, UMAM e CDR)⁵⁹ e mais 09 representantes das Instituições Governamentais, sendo 07 do Poder Executivo e uma do Poder legislativo.
2. A sistemática da elaboração, incluindo a zona rural: As Assembléias Zonais, passaram a ser em número de 11 ocorrendo nas zonas sudeste, norte, sul, leste, centro, rural, sudeste, rural norte, rural sul e rural leste.
3. A inclusão da figura do Agente do Orçamento Popular de Teresina, eleito nos Seminários, totalizando 110 agentes, 10 por zona, com a tarefa de mobilizar e animar as comunidades nas reuniões temáticas.
4. As Reuniões Temáticas: realizadas com a participação de representantes dos movimentos sociais (Agentes do Orçamento popular, instituições de interesse econômico-social, técnicos e autoridades do setor público, vereadores, bem como cidadãos teresinenses. Podendo também ter a participação de entidade de classe e outros, que possam fazer conhecimento e informações especializadas e os 110 agentes do orçamento Popular). A discussão passa a acontecer em torno de 12 temas,

⁵⁸ Documento da FAMCC datado de 31/07/97, dirigido à comissão do orçamento Popular de Teresina.

⁵⁹ Duas Federações de Associações de Moradores, ambas de dimensão estadual, a União Municipal de Associações de Moradores e o Conselho de Desenvolvimento Rural.

abordados em 04 reuniões temáticas: a) Educação, Cultura, Esporte e lazer; b) assistência social, Saneamento, Saúde; c) Habitação, Urbanismo, Transporte; d) Agricultura, Abastecimento, Economia, Geração de Emprego e Renda.

5. A inclusão da figura do Delegado, eleitos nos fóruns zonais, 02 em cada zona, no caso dos fóruns da zona urbana e 01 em cada fórum da zona rural.⁶⁰

A PMT definiu como critérios para candidatar-se a Agente do OPT os seguintes: a) residir na região; b) estar inscrito na lista de presença da Assembléia; c) possuir no mínimo 1º grau maior; d) ter idade superior a 18 anos; e) não exercer cargo público em comissão de qualquer espécie. E para se candidatar a Delegado do OPT a pessoa deve ter participado de todo processo do orçamento popular – Assembléias Zonais, Reuniões Temáticas e Fóruns Zonais.

Em Ofício Circular da SEMPLAN nº 052/98 GS, datado de 06 de julho de 1998, é comunicado que na oportunidade da realização do Fórum zonal seriam escolhidas, dentre as temáticas apresentadas, as 05 prioridades para a área e elaboradas as 50 propostas ao Orçamento Popular de Teresina/99, promovendo, ainda, a eleição dos delegados e dos suplentes que teriam direito a voto na Comissão do Orçamento Popular, decidindo quais as propostas que seriam enviadas à Câmara.

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. Tais exigências trouxeram enormes dificuldades às lideranças, até então sem informações, principalmente, quanto a receita e despesa do município.

O trabalho atribuído à Comissão do orçamento Popular é complexo pois além de exigir informações pertinentes à dinâmica da Prefeitura, existiam outros fatores a dificultar a tomada de decisões, a exemplo do que explicita o Parecer sobre as Propostas nº 164, 201, 2090 e 378 do orçamento Popular de Teresina – 2000:

⁶⁰ Informações contidas na publicação da SEMPLAN de 1999 p.10-16

As comunidades solicitam a instalação de uma biblioteca comunitária. Com certeza, são áreas carentes onde os livros são de difícil acesso. A Biblioteca reforçaria a ação educativa das escolas da área. A reivindicação é, portanto, **justa e pertinente** (grifo nosso). A fundação apóia e endossa. Quanto a questão dos recursos (próprios em três dos casos) e da construção e instalação, se for o caso, em que, infelizmente a fundação depende de outros órgãos, é preocupante, pois **nenhuma das propostas do orçamento Popular dos anos anteriores desta Fundação foi atendida ainda** (grifo nosso). Sugiro que as Associações que solicitam Bibliotecas (do Morro da Esperança, do portal Parnaíba – Fazenda Soares, do Povoado Nazária e da Nova Cajaíba) entrem em contato com esta Fundação para estudo conjunto da possibilidade de instalar as bibliotecas. Este é o meu parecer, salvo melhor juízo. Teresina, 24 de agosto de 1999. Maria Cecília da Costa Araújo Mendes – Presidente da Fundação Cultural Monsenhor Chaves.

Com o lançamento do Orçamento Popular, o Prefeito municipal inaugurou uma política, a de só atender qualquer reivindicação das comunidades de Teresina se esta estiver incluída no Orçamento Popular. Uma outra medida tomada, aliada a essa atitude, foi a realização de uma reforma administrativa no município, que instituiu as Superintendências Regionais, ao tempo em que extinguiu alguns órgão, como Secretaria de Habitação, Secretaria de meio Ambiente, Empresa Municipal de Obras e centralizou as políticas antes desenvolvidas por essas secretarias, nas Superintendências.

A justificativa pública dada para essa medida foi a realização da descentralização administrativa, colocando, com isso, o governo mais próximo da população, no entanto, verificou-se que apesar da medida, o poder de decisão sobre as questões relevantes continuou concentrado no poder central do município, ao tempo em que as populações empobrecidas foram afastadas desse poder central e suas manifestações passaram a se fragmentar em vários espaços esvaziados de poder de decisão, dificultando, inclusive, a articulação das lutas. As superintendências assumiram a tarefa de dar explicações sobre a execução ou não das obras do OPT, estranhando toda e qualquer demanda que surgisse fora desse contexto.

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, às 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.”⁶¹

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

⁶¹ Relatório da Subcomissão de Transportes na Comissão do orçamento Popular.

recursos, 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 grupos⁶² 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.

A representação comunitária é eleita para o período de um ano, essa periodicidade possibilita uma alta rotatividade de representante, que se por um lado favorece a inclusão de um número maior de pessoas, por outro lado não permite o acúmulo da experiência, ou mesmo a possibilidade de sistematização da mesma.

De modo geral, da forma como vem se dando a elaboração dos orçamentos participativos não há grande possibilidade de planejamento participativo das políticas, primeiro porque os planos plurianuais e leis de diretrizes orçamentárias não são elaboradas de forma participativa, na maioria dos municípios, inclusive em Teresina; também por não haver no processo, a preocupação com o encadeamento dos elementos que constituem informações preciosas sobre a realidade do municípios, geralmente, mas nem sempre, apropriadas pela Prefeitura, como índices de atendimento ou não atendimento das famílias nas diversas políticas; inter-relação com a cobertura entre programas e políticas governamentais, ou mesmo programas da sociedade civil, através de órgão assistenciais.

Outro complicador é o monitoramento, que também pressupõe informações atualizadas e condições de acesso. Sem esses elementos fica impossível pensar em um sistema de controle que seja funcional.

⁶² grupos de mulheres, negros, meninos e meninas, de saúde, hip hop, grupos de trabalhadores, órgãos de classe e outros.

Manifesta-se aí um dos limites da participação popular no orçamento, nesses moldes atuais, que é a falta de planejamento para médio e longo prazo. Outro limite é o volume de recurso destinado ao OP, que geralmente gira em torno de 50% do valor de investimento, ou seja, os outros 50% e os recursos de custeio como pagamento de pessoal, da dívida e manutenção dos equipamentos não entra no contexto da discussão, esse setor da administração fica restrito aos técnicos e administradores, funcionando como gavetas intocáveis. Os recursos para pagamento da dívida são inquestionáveis, dentre outros. Em síntese, os grupos populares são chamados a dizer como conviver com a escassez.

Edmilson Rodrigues, Prefeito de Belém do Pará pelo PT, na mesa Redonda sobre os limites da participação popular ocorrido em junho de 2003 em São Luís-MA informou que no segundo ano da experiência do OP em Belém, a sociedade civil já pode discutir todo o orçamento público do município, segundo ele, essa é uma atitude trabalhosa, mas implica em dividir conhecimento e responsabilidades, numa concepção de que o administrador popular não pode se ocupar em ser apenas um administrador de escassez e crises do capital, deve dar visibilidade pública às formas como são engendradas as contradições, geradoras de crises e escassez.

O processo de negociação de prioridade é bastante complicado e doloroso, principalmente se considerarmos o grau de desassistência em que se encontra a maioria da população brasileira. Nessa situação não há consenso possível que tenha aprovação popular, pois qualquer exercício de eleger prioridade implica na negação de direitos, o que termina por desqualificar o processo enquanto instrumento de construção de novas realidades tornando esses espaços de participação alternativas apenas para quem não tem ou para quem já esgotou todas as alternativas. É como uma loteria, onde se pode ganhar ou perder, por isso a única saída é continuar apostando. Esse fato explica porque os fóruns do OPT reúnem apenas os mais pobres, bem como o fato de que no nordeste brasileiro é onde existe proporcionalmente o maior número de capitais com práticas de orçamento participativo.

Diante dessa competição em torno das migalhas, fica sacrificada a intervenção politicamente qualificada, as grandes plataformas de lutas históricas do movimento popular não aparecem nos fóruns do orçamento popular, não se pauta projeto de sociedade, salário, qualificação para o trabalho e outros temas que estão no contexto da política do Estado.

A forma institucional do estado necessita de mecanismos administrativos que assegurem as relações de troca, para isso a governabilidade passa a ser uma estratégia produtora e produto desses mecanismos entre esses o orçamento público, que é definido a partir de um conjunto de regulamentos jurídicos e técnicos que ao mesmo tempo enquadram a dão a liberdade necessária ao administrador, de forma que contraditoriamente possibilita na relação com os movimentos sociais a legitimação da forma institucional do estado, admitindo a exposição pública das demandas populares no espaços formais, para com isso fazer uso de uma aparência de estado democrático, quando, na prática, essas necessidades não se realizam, em razão da falta de mediações de valores democráticos que permitam a articulação das ações de participação, deliberação e representação popular.

7. 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 por sua vez 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?

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 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 excluídos⁶³.

Essa situação, segundo Ladislau Dawbor⁶⁴, 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*⁶⁵, 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ Cadernos Lê Monde Diplomatic – Edição Especial nº 02

⁶⁵ Edmilso Rodrigues – Prefeito de Belém ; sobre o Congresso da Cidade

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”.

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.

Existem predominantemente dois lugares para o exercício dos processos educativos: dentro e fora da escola. Entendemos os dois processos como importantes e situamos nossa análise na natureza e efeitos de ambos, considerando que o modo de produção das condições de vida material condiciona o processo geral da vida intelectual, política e social (Marx).

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.

Segundo Gohn (2001:13), à Escola e à Cidade é atribuído o espaço para o exercício da democracia, de conquista de direitos. A educação aparece como promotora de mecanismos de inclusão social, que promove o acesso aos direitos de cidadania. Trata-se de uma concepção ampliada, que alarga os domínios da Educação para além dos muros escolares e que resgata alguns ideais já esquecidos pela humanidade, como por exemplo, o da civilidade.

A construção desse ideal de adequação à nova ordem é tarefa de um agente intelectual, que por sua vez, deve colaborar com a sua ciência na estruturação e reestruturação do Estado. Esse intelectual geralmente é um jurista, economista ou mesmo um assessor técnico, mas sempre um especialista que atua na elaboração de projetos de políticas públicas.

O intelectual representa uma classe que consegue elevar o saber da economia ao saber político, ou seja, que faz a economia se movimentar pela força da política. Isso se torna possível pela desorganização da cultura popular, que ocorre pela distorção do saber popular, organizando a cultura, nela inclusa, na direção dos interesses das elites. Este papel é realizado pelo intelectual “colado” à figura do parlamentar. Cabe, no final do processo, ao parlamentar, devido a sua função legislativa, (re) organizar aquela cultura em estratégias administrativas e legislativas, transformando-a em inovação institucional, ou seja, um totem, que aparece na forma abstrata jurídica, colocada a serviço do governo⁶⁶.

Offe (1988:51) afirma que para o estado democrático liberal ser bem sucedido certas condições devem ser preenchidas: (1) o material humano da política deve ser de qualidade suficientemente elevada; (2) o âmbito efetivo das decisões políticas não deve ser muito ampliado, isto é, muitas decisões devem ser tomadas por especialistas competentes fora da legislatura; (3) o governo democrático deve dirigir uma dedicada burocracia, que deve ser um poder por si só; (4) os eleitores e legisladores devem ser moralmente invulneráveis à corrupção e devem exibir autocontrole na sua crítica ao governo; e (5) a competição pela liderança exige uma grande capacidade de tolerância pela diferença de opinião.

⁶⁶ Ver Cunha (2004). “Para evitar mal entendido” : o método da economia política reformulado, digital www.cipo.inf.br

Dessa forma, a educação está inserida no modo de produção de governo que cria espaços institucionais normativos, como o orçamento popular, onde a figura do intelectual, no caso, do técnico, é a própria representação política, que determina a viabilidade ou inviabilidade de executar obras e serviços, no interior de um processo aparentemente participativo e bem sucedido. No desenho normativo, a presença do técnico é indispensável e aparece como uma prestação de serviço aos setores populares, apresentados como desprovidos dos saberes e conhecimentos tidos como necessários à formulação das propostas. Esta é uma situação na qual o “educador”, ou seja, o intelectual “dono do saber”, entra na dialética da educação, sem ter nunca a possibilidade de ser educado politicamente pelo povo, fonte do seu saber; na verdade, o que ele faz é reelaborar as propostas que nascem no mundo vivido, organizadas no contexto da cultura popular com a mediação do bom senso. Está aí o papel distorcido, logo, ideológico, da educação na formação da cultura democrática.

Neste contexto, aparece muito fortemente a ação administrativa, com o papel de ocultar as desigualdades, através dos atos, aparentemente de pleno alcance: 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 aparecem como 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?

Em síntese, 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 do intelectual e das representações comunitárias. Arroyo (2002:31) 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.

No entanto, o próprio Arroyo também chama a atenção para a tese amplamente difundida de que existe uma imaturidade e despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania.

Tanto nos longos períodos de exclusão do povo da participação, como nos curtos de abertura, o exercício da cidadania não é permitido porque o povo não está preparado. O que diferencia, neste particular, as elites autoritárias das liberais é que esta se declaram a favor de educar as camadas populares para, um dia, participarem: o dia em que essas elites as julguem capacitadas.” – grifo nosso

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

Ao revés do estado, 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 voltado para a inclusão de uma classe, a classe popular, processo esse que no interior dos espaços formais do Estado 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, pois é esta que oficialmente apresenta os fundamentos, para a elaboração das políticas, justificadas no esforço intelectual de elaboração para facilitar a intervenção dos setores populares.

Cria-se uma situação em que os técnicos intelectuais vão preenchendo, de modo emergencial, as lacunas deixadas pela “falta de preparo dos setores populares” e eles, em última instância, encarnam a representação: são porta-vozes das reivindicações populares, e emprestam a sua competência técnica para codificarem tais demandas de modo que as mesmas possam ser “aceitas” nos espaços formais, entendendo que para serem “aceitas”, precisam quase sempre sofrerem modificações em gênero, número e grau.

Dessa forma, os processos educativos, assim como os processos de participação, precisam ser reorganizados, de modo a privilegiarem o fazer político-pedagógico na construção da identidade popular, forjando nova concepção de intelectual portador de direito, também da propriedade intelectual de manifestação dos seus interesses, como fundamento de uma nova cultura e de novos valores, que adentrem o espaço da educação formal.

Ou seja, a cultura popular assume papel estratégico e é papel do intelectual contribuir para que seja assegurada a cultura popular embutida no processo participativo de opinar sobre a elaboração não apenas do orçamento público mas das políticas públicas em geral.

Segundo Gramsci, o poder de uma classe não depende tanto do controle do aparelho estatal, mas, sobretudo de sua capacidade para dirigir intelectualmente o conjunto da sociedade e do poder de gerar consensos em torno dela, acrescenta ainda que a única base possível de legitimação para a participação das associações civis nos processos de proposição política é exatamente o seu enraizamento nas teias sociais de resistência, ou

seja, se abandonarem a resistência e especializarem-se na proposição, os movimentos estarão abrindo mão de sua própria razão de ser.

Considerações Finais:

No contexto da análise feita no trabalho, a tradição serve de transporte às ordens ou comandos do Estado, caracterizando-as como inovação institucional, que se traduz em uma sistemática que localiza a participação popular e as decisões produzidas nos fóruns de participação, nos limites da política econômica dos governos, impedindo não apenas a ampliação do espaço público, mas também a inserção de uma nova dinâmica de produção de governo via espaço público.

Em Teresina, a gestão pública trilha o caminho da tradição pela centralização, enquanto garantia do distanciamento das expressões políticas populares condutoras de valores classistas, no caso, algumas lideranças da base da FAMCC. Esse distanciamento se traduz-se no que Cunha (2003) chama de “Ética da Aventura”⁶⁷, que segundo ele explica-se por práticas portadoras de valores solidários no plano social, transpondo esses valores para o plano público.

A transposição dessa ética aos fóruns do Orçamento Popular, poderia se transformar em uma ética de gestão participativa, contudo, na constituição desses fóruns está contido um outro elemento, a cultura política do favor, sustentada numa ética de lealdade moral, onde a inovação institucional serve de revestimento moderno, lhe dando uma aparência burocrático-racional-legal, especialmente para os pobres que são motivados a se relacionar com o Estado pela troca de favores, geralmente favores políticos por benefícios econômicos. As pessoas não são vistas pelos administradores como portadoras de direitos, mas como merecedoras de benefícios.

A maioria dos representantes comunitários trocam tolerância por atenção, que implica em se manter próximo do poder central, o que lhe garante maior prestígio diante da sua base, constituindo-se uma teia de “débitos e créditos morais”, que para os representantes funcionam como senha para receber benefícios não apenas políticos, mas

⁶⁷ Segundo Cunha (2000), a Ética da Aventura explica-se por pessoas, portadoras de valores solidários no plano do social, que transpõem para o plano do público esses mesmos valores, mas descaracterizados, definindo, através dela, as esferas da sociedade e do Estado.

também econômicos; esses mecanismos são considerados legítimos e são até reforçados pela religião através de recomendações investidas da aparência de caridade cristã.

Assim a classe popular fica condicionada a uma ordem política dada pela tradição, processando, por meio dela, um modo de produção de governo respaldado em uma inovação institucional, pensada segundo os interesses das elites locais, para dar conta das imposições neoliberais do orçamento equilibrado.

A tradição centralizadora e autoritária produz e eleva as práticas neoliberais, por meio do OPT, revestido de realização de uma reivindicação histórica do movimento popular, a participação popular. Com isso, o capitalismo se fortalece de modo abstrato pelo cumprimento das normas jurídicas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que enquadram o Orçamento Público e o OPT, mediante um sistema de idéias errôneas de atendimentos das demandas das comunidades e definição de prioridades da Prefeitura, o que não se verifica em um plano lógico, se observarmos que a população não opina sobre a maior parte dos recursos orçamentários, que as classes média e alta não participam dos fóruns do orçamento popular e mesmo assim são contempladas, que as obras aprovadas não são executadas, que as ações estruturais, que alteram não apenas o visual da cidade, mas o padrão de vida das pessoas não se realizam, geralmente por justificativas técnicas de falta de recursos.

Contudo, mesmo diante da realidade de apropriação da maior parcela de recursos por parte dos setores dominantes, situação própria do modo de produção capitalista, a oportunidade de disputar a direção de parcela dos recursos de modo democrático e participativo, seria uma importante conquista dos setores historicamente excluídos das instâncias decisórias, que constituem a grande maioria, e assim passariam a ter o controle de parte, mesmo diminuta, do bolo orçamentário para atendimento das suas demandas. As questões são as seguintes: O processo do OPT se realiza de modo a assegurar aos setores populares acesso às políticas públicas? Através do OPT a PMT avança no sentido da superação da sua natureza classista?

Offe (1984) chama a atenção para os mecanismos seletivos que regem a lógica das políticas públicas no interior do estado, segundo ele aí reside o conceito-chave para compreender a estrutura interna do estado: a) seleção negativa: os mecanismos seletivos excluem sistematicamente da atividade estatal os interesses anti-capitalistas; b) a seleção positiva: a partir das alternativas restantes, o estado seleciona as políticas que favorecem os

interesses do capital no seu conjunto, em detrimento de grupos locais e específicos de capitalistas, e c) mascaramento: as instituições públicas buscam manter as aparências de neutralidade de classe ao mesmo tempo que marginalizam efetivamente as alternativas anti-capitalistas. Ele afirma que **quando os mecanismos seletivos do estado funcionam eficazmente, torna-se virtualmente impossível verificar de forma empírica a natureza classista do estado.**

É importante observar que o processo de legitimação do OPT se coloca no interior do modo de produção de governo da PMT e se realiza no exterior pela promoção de comportamentos políticos que são objetivados na organização do processo. **Esse transporte se dá por mecanismos políticos e o intelectual serve como meio de transporte, que na estrutura do OPT são os técnicos especialistas ou naturalizados especialistas, evidenciando uma questão implícita, nos processos participativos, em relação ao papel da educação e do conhecimento.**

Dessa forma, o trabalho aponta para o conjunto das organizações sociais comprometidas com a mudança social uma tarefa que está por ser realizada, a participação popular, autônoma, no orçamento público, que se apresentaria, de fato, na situação em que as lideranças populares se reconhecessem responsáveis pela produção de ilusão quanto à existência de participação popular no orçamento público na atualidade e assim resolvam, concretamente, produzir espaços de participação, superando os espaços de re-produção, **o que implica na renovação teórica e prática quanto ao papel dos intelectuais na organização da cultura popular, politizando a educação à luz da inclusão dos interesses diversos, desprivatizando o poder.**

Na atualidade, o Orçamento Popular de Teresina - OPT é colocado pela administração municipal como uma marca de governo, destacando especialmente dois aspectos: o da **participação** e o da **decisão**, enfatizados no lema amplamente divulgado: “Você Participa e Aponta Prioridades”

O OPT é colocado também como marco de uma nova história em Teresina, quando antes (administrações passadas) o povo não podia decidir e hoje toda a comunidade tem essa oportunidade, **o que se justifica, na visão liberal, a afirmação de que as classes populares não estão preparadas para participarem dos processos decisórios e**

precisam de pessoas instruídas, especializadas na política e nas áreas de conhecimento afins à gestão pública.

A sistemática de participação no OPT é definida em Decreto e todo o processo encaminha a formação de uma Comissão Municipal do OPT que, segundo o Regimento, é a instância de participação direta da comunidade. Nesse sentido, em 1998, **inaugura-se, em Teresina, por meio do Orçamento Popular, em discurso ideológico, a forma mais pura de democracia, a democracia direta.** Isso após afirmar uma situação de pobreza e exclusão **que aparentemente fica solucionada com a inclusão da comunidade nos processos decisórios ao tempo em que justifica a necessidade de uma boa sustentação técnica, funcionando como muletas de apoio à lideranças desprovidas do conhecimento necessário ao pensador e/ou operador das políticas públicas.** Nesse caso, por incrível que pareça, a comunidade é incluída na democracia, forma grave de um processo de exclusão. Está aí a chave que nos dá a idéia daquele discurso ideológico – **uma ilusão democrática.**

A realização do processo do OPT é definida em uma sistemática decretada pelo chefe do executivo, Decreto nº 3.773 de 30 de março de 1998 (anexo 1), resolvendo quais os momentos, formas de escolha, critérios para a decisão final e volume de recursos a ser empregado, tudo previamente estabelecido pelo poder administrativo.

A sistemática operacional do OPT, sofreu, ao longo dos anos, algumas modificações, mantendo, no entanto, momentosS chaves, tais como: Lançamentos oficiais, instâncias de coleta das propostas ou reivindicações e instâncias decisórias. Na primeira experiência de elaboração do OPT, em 1997, para exercício no ano seguinte, ocorreram 05 (cinco) Assembléias Zonais⁶⁸, organizadas por uma Comissão nomeada pelo Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral - SEMPLAN, que tinha como atribuição fazer a classificação e priorização das propostas, através de pontuação, com base em critérios também definidos pela SEMPLAN, sendo que para cada Seminário Zonal era formada uma Comissão, onde somente os representantes do Poder Executivo permaneciam em todas as comissões.

A partir do segundo ano de realização do OPT, a modificação ocorrida ampliou o número de fóruns internos para a participação da população, no entanto, manteve a mesma

⁶⁸ De acordo com a regionalização feita pela PMT: zonas sudeste, norte, sul, leste e centro.

lógica decisória: as Assembléias Zonais passaram ao número de 11 (onze), nas quais ocorria a eleição de “Agentes do Orçamento Popular”, em número de 110 (cento e dez), dez por Zona, que por sua vez tinham a atribuição de fazer a mobilização e animação das respectivas comunidades, para o momento seguinte, no caso, as Reuniões Temáticas, em número de 04 (quatro)⁶⁹, nas quais eram abordados “conhecimentos e informações especializadas”⁷⁰, no momento seguinte ocorreram os Fóruns Zonais, em número de 11 (onze), com o objetivo de eleger 05 (cinco) prioridades por zona, elaborar e hierarquizar 10 (dez) propostas e eleger 02 (dois) delegados por zona, tais delegados passam a ser membros integrantes da última instância de decisão do OPT, a Comissão Municipal do Orçamento Popular de Teresina - CMOPT.

A CMOPT possui 27 (vinte e sete) membros: 14 (quatorze) delegados zonais (eleitos), 04 (quatro) representantes do movimento popular (indicados), 08 (oito) representantes do Poder Executivo e 01 (um) representante do Poder Legislativo, sendo que a Coordenação Geral do processo é composta pela SEMPLAN e Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social – SEMTAS, cujas atribuições são: **organizar, controlar e acompanhar todo o processo do OPT; além de auxiliar, tecnicamente, com informações os trabalhos da CMOPT**⁷¹ (grifo nosso).

A elaboração do OPT, em 2001, para o exercício de 2002 sofreu uma modificação com a exclusão das reuniões temáticas, no entanto, nenhuma das mudanças afetou o aspecto determinante na lógica da sistemática: a tecnização da vontade popular, pela intervenção dos agentes da PMT no decorrer de todo o processo do OPT.

Nesse sentido, encontramos numa inovação institucional, configurando, na forma abstrata, a produção do fenômeno totem⁷², ou seja, pelo método dialético no contexto da ilusão democrática, a real exclusão da comunidade, em especial, da comunidade ligada à FAMCC, participando, ilusoriamente do OPT. Na verdade, o OPT se concretiza politicamente, não pela intervenção das representações

⁶⁹ As reuniões temáticas discutem 12(doze) temas, agrupados: 1) educação, cultura, esporte e lazer 2) assistência social, saneamento e saúde 3) habitação, urbanismo e transporte 4) agricultura, abastecimento, economia, geração de emprego e renda.

⁷⁰ Manual do OPT 1999, PMT, pág 12-12.

⁷¹ Decreto nº 3.773 de 30 de março de 1998, Art. 10.

⁷² Veja-se a este respeito o conceito de totemismo sociológico em Cunha: “Ética parlamentar e tradição, ensaio sobre política, economia e educação no Brasil.

comunitárias, mas pelo “Grupo Especial de Trabalho”⁷³, configurado no papel do intelectual desorganizador da cultura de seu povo. É, portanto, este intelectual disfarçado em corpo técnico-burocrático o elemento chave no processo de participação do OPT.

Está aí o que poderíamos chamar de ditadura do conhecimento, realizando a (des) organização da cultura-democrático-popular.

Nesse contexto se revela o papel negativo da educação na formação da cultura democrática, em suma, o totem por nós revelado na forma abstrata jurídica, nos dando a possibilidade de apanharmos, pela análise, através do totemismo sociológico, o momento histórico – Federação das Associações de Moradores e Conselhos comunitários, FAMCC e o Orçamento Popular de Teresina, OPT -, objeto principal da nossa dissertação, na sua significação e no seu valor objetivo.

No contexto imaginário dos acontecimentos em torno do OPT existe o fenômeno da descentralização democrática, de natureza política, que se realiza no campo das organizações comunitárias, legitimadas nas lutas dos anos 70 e 80, como representantes das aspirações populares e reconhecidas formalmente, por meio de um conjunto de documentos exigidos no momento do credenciamento, principal porta de passagem para a participação: estatuto, personalidade jurídica registrada, ata de eleição da diretoria da entidade e da escolha do representante aos fóruns do OPT.

A descentralização aparece como produtora de um poder local, que se constitui pela “transferência de poder e autoridade” para executar tarefas de planejamento, tomada de decisões e até mesmo para administrar. Aparentemente surge um novo poder com características legislativas, judiciárias e executivas e os agentes do poder são representações de grupos de excluídos, que passam a ter acesso ao estado e controle sobre o governo – O POVO NO PODER, tudo isso configura o que se pode chamar de ilusão democrática.

Tendo em vista que o estado capitalista não comporta mais de um poder, é curioso que setores tão distintos dos que historicamente atuam nos espaços de decisões, sejam tão bem aceitos. Tal evento se justifica na completa incapacidade de tais grupos tomarem decisões que afetem estruturalmente a forma de organização do estado e de sua política econômica, tanto pelo volume de recursos que dispõem, quanto pelas amarras jurídicas

⁷³ Categoria criada a partir do Decreto nº 3.773 de 30 de março de 1998, Art. 10.

colocadas no interior do sistema e tornadas inacessíveis de serem tocadas, diante da dinâmica estabelecida.

A constituição de 1988, tida como a mais democrática da história brasileira, instituiu os Conselhos como órgãos de consulta, deliberação e fiscalização, com a atribuição de formular políticas, decidir e atuar junto ao poder executivo, contribuindo na administração pública, a partir de determinados setores. A Lei Orgânica do Município de Teresina no seu Capítulo VII, Art. 128, determina que os Conselhos Municipais, devem ser criados por Lei específica e têm por finalidade auxiliar a Administração Municipal na fixação de diretrizes, no planejamento, na interpretação de normas administrativas e no julgamento de recursos, no âmbito da sua competência; possuem caráter deliberativo e composição paritária.

O Prefeito de Teresina, ao proclamar o início do processo denominado “Orçamento Popular de Teresina”, assinou o Decreto nº 3.414 de 14 de março de 1997 (anexo 2), criando o Conselho do OPT, a oposição na Câmara Municipal denunciou ao público a inconstitucionalidade do ato, tendo em vista que contrariava o preceito constitucional que determina a criação de Conselho através de Lei específica. Imediatamente, sem resistência o Prefeito muda o objeto do Decreto: ao invés de criar o Conselho, cria a Comissão Municipal do orçamento Popular de Teresina – CMOPT.

A mudança representou muito mais uma adequação técnica, o que ocorreu sem maiores conflitos, já que o Prefeito, em um caso ou noutro, garantiu, na essência da proposta, a presença dos técnicos, na condição de intelectuais formadores de opinião, pela apropriação do conhecimento especializado, sendo que no decreto do ano seguinte, 1998, foi formalmente criada a categoria denominada Grupo Especial de Trabalho, formada por técnicos, que receberam a atribuição de organizar, acompanhar e auxiliar tecnicamente todo o processo de elaboração.

Se pensarmos em termos de condição real e condição ideal, teríamos na existência do Conselho, conforme colocado pela Constituição Federal e Estadual um fator de favorecimento à realização da prática democrática – a situação ideal; contudo, a inovação institucional, faz uso de uma manobra política, a pretexto do “despreparo do povo para participar efetivamente”, para instituir a presença, em larga escala, dos técnicos da PMT, produzindo a situação real do processo participativo, que em última instância produz a

vontade popular distorcia, instituída lei, pela aprovação da Câmara Municipal, quando vota e aprova o Orçamento Popular de modo a não permitir qualquer alteração⁷⁴.

Dessa forma, o intelectual, burocrata, é levado a condição parlamentar, na medida em que institui a vontade popular e soberana, de forma imaginária, pela desorganização da cultura popular, educando a vontade do povo, de modo que se tornem compatíveis às condições postas pelo estado.

Se a cultura popular é no geral a cultura da resistência, moldada pelas necessidades de sobrevivência, e o intelectual aparece como o sujeito responsável pela inserção das classes populares nos espaços participativos, temos aí uma situação questionadora do papel da escola e de outros espaços não formais de educação e a sua dimensão pedagógica na formação de intelectuais.

⁷⁴ A bancada do Prefeito na Câmara, que se constitui em maioria, cria as condições de aprovação na íntegra do OPT, derrotando sempre qualquer proposta de emenda feita pela oposição.

Pós-fácio:

O Poder Executivo em Teresina é comandado pelo PSDBB desde 1989, quando o Partido elegeu o professor Wall Ferraz, que administrou durante 7 anos, vindo a falecer, oportunidade em que assumiu a titularidade o vice Prefeito, engenheiro Francisco Gerardo. A Campanha do sucessor foi realizada em meio a grande apelo de mídia em torno da imagem do Prefeito falecido, a quem foi atribuída a fama de realizador de ações voltadas para as camadas mais pobres, apesar da reconhecida postura autoritária.

Firmino Filho, um dos candidatos, praticamente desconhecido, com formação na área de economia, vindo de família tradicional no Piauí sendo, inclusive, parente próximo de dois ex-reitores da Universidade Federal do Piauí, cargo que até então no Piauí vem sendo assumido pelos representantes das elites no Estado, Firmino fez parte da equipe de secretariado nos dois mandatos de Wall Ferraz, na condição de Secretário de Finanças, quando manifestou um perfil mais técnico que político.

As relações com setores privilegiados na sociedade Teresinense e Piauiense, juntamente com a imagem associada ao Prefeito Wall Ferraz e a marca da jovialidade e da renovação, aliada a uma política de alianças que envolveu vários pequenos partidos, inclusive com tradição de esquerda e do chamado campo democrático e popular, como foi o caso do PCdoB, possibilitaram a vitória a Firmino da Silveira Soares Filho, que foi eleito Prefeito de Teresina por dois mandatos consecutivos, sempre ampliando a base de apoio político-partidário.

A marca de Firmino Filho difundida publicamente é a modernidade administrativa, formou uma equipe predominando a presença de pessoas jovens e de formação técnica, conservando apenas alguns agentes de administrações anteriores, que se constituem ao mesmo tempo em quadros importantes do Partido, o PSDB. O centralismo das ações é uma outra marca forte, com grande investimento em marketing administrativo e na coleta de dados que favoreçam a apropriação formal da realidade, para fins de captação de recursos, como é o caso do Censo das Vilas e Favelas.

Algumas medidas são massificadas como diretrizes do governo em relação ao movimento popular: 1) a realização de obras somente se dá por meio das definições do orçamento popular, 2) não existe intervenção da Prefeitura em conflitos de terras ocupadas por famílias sem teto, 3) descentralização administrativa, através da Superintendências de Desenvolvimento Rural e Urbano e, 3) não receber em audiência e nem negociar com a FAMCC, Associações de Moradores filiadas, entidades com identidade de esquerda combativa e parlamentares do Partido dos Trabalhadores, embora tal definição não seja revelada publicamente.

O Movimento dos Servidores Municipais, na primeira gestão de Firmino Filho estava sob a direção de setores alinhados à administração, já no segundo mandato, um novo grupo assumiu a direção da entidade e passou a fazer um enfrentamento constante ao modelo administrativo e especialmente às condições de trabalho e salário dos servidores. Realizou uma greve com grande mobilização da categoria, com repercussão na Câmara Municipal e em todo o município; o Prefeito conseguiu, na justiça, decretar a ilegalidade do movimento, ação até então inédita no município, além de adotar medidas de retaliação como a suspensão do repasse da contribuição sindical dos filiados, contudo o enfrentamento continuou sendo feito sistematicamente.

As formas de lidar com essas medidas, de ambos os lados, constituem a natureza da relação entre movimento popular e sindical e administração municipal, que é forjada principalmente, no contexto, pela compreensão a cerca do significado desse conjunto de medidas. Sobre as Ocupações de Terra, é visível o impacto físico e social que vem causando na dinâmica da cidade, revelando, dentre outras coisas a incapacidade de o Estado satisfazer a demanda por moradia, e ao mesmo tempo forçando as administrações a atuarem diante dos conflitos, involuntariamente colocando-se com responsáveis pela existência dos mesmos e portanto, tendo que buscar as saídas; além de reconhecer, mesmo sem legitimar, a existência de um movimento de defesa da moradia, liderado pela FAMCC e pela FAMEPI⁷⁵. As medidas tomadas pelo Estado, sob pressão do Movimento organizado, significam conquistas para os empobrecidos, que começam a ver nessa ação de ocupação

⁷⁵ sendo que o tratamento político em relação é FAMCC é diferenciado, não admitindo sequer o recebimento em audiência, prática já consolidada na relação entre governo e movimentos sociais

um poderoso instrumento de conquista de direitos, daí a insistência na negação desse tipo de ação por parte da Prefeitura.

A descentralização administrativa constitui historicamente uma bandeira do movimento popular, na perspectiva da democratização do Estado. Uma proposta concreta em torno dessa reivindicação é a criação das Administrações Regionais e Regiões Administrativas, enquanto unidades de governo com estrutura administrativa e orçamentária própria, agentes eleitos pela comunidade e poder de decisão, relativo à questões específicas de uma dada região da cidade, conforme os Art. 130, 131, 132 e 133 da lei Orgânica do Município, que preceituam que as administrações regionais são criadas e organizadas por lei específica, pelo agrupamento de bairros contíguos, respeitando-lhes os limites, sendo pré-requisito para a sua criação uma população nunca inferior a 10% dos habitantes da região urbana do município e consulta plebiscitária à população da área; sendo que o administrador regional, cargo criado pelo prefeito, deve ter remuneração fixada pela legislação municipal.

Apesar de a Lei já ter sido regulamentada, as administrações nunca foram criadas e ao invés disso, o Prefeito resolveu instituir as Superintendências Regionais – SDU's, que segundo a opinião da FAMCC, significam na prática, uma forma de desviar as atenções e eixo da luta e pressão do movimento comunitário, que até então se voltavam para o Palácio da Cidade, local de despacho do Prefeito e referência máxima da administração municipal, para quatro outros locais, cujo atendimento é feito por superintendentes, que na estrutura anterior eram, na maioria, secretários municipais, cargos de confiança do Prefeito e do Partido, mas que não possuem concretamente nenhum poder resolutivo, muito menos autonomia financeira para atuar, houve desconcentração mas não houve a descentralização reivindicada. Uma grande confusão e fragmentação são os principais efeitos na dinâmica do movimento popular, que passa a atuar de maneira corporativa em relação a sua zona, ao tempo em que não sabe a quem recorrer, considerando que o caminho natural apontado passa pelas SDU's, no entanto, as medidas finais são sempre atribuídas ao Prefeito.

Considerando que nas relações capitalistas a troca é o elemento que desvia a atenção do conflito entre capital e trabalho, fazendo parecer que os conflitos ocorridos nas relações sociais se dão todos em razão da concorrência entre proprietários, quando na verdade a concorrência não comporta sozinha todos os conflitos sociais, pois há de se considerar que

nem todos os agentes da sociedade são proprietários e que nem todas as relações tem como fundamento a concorrência, apesar de ser por meio dela que os conflitos se manifestam. Esse é o contexto que permite o estado se apresentar para a maioria como instância superior, com uma aparência de autonomia, neutralidade e acima daqueles que nele se representam, representando, portanto, uma coletividade fictícia, através de um modo de produção de governo.

No espaço do Orçamento Popular de Teresina – OPT, o Estado figura como esse guardião dos interesses gerais, que se dá o direito de definir política e juridicamente todos os fundamentos da ordem social. No entanto, aqueles que na prática são os sujeitos de direitos, porque têm asseguradas as suas necessidades, não aparecem na cena política para negociar, quem negocia em nome deles é o Estado, aparentemente de modo imparcial, assumindo na prática, a condição de procurador das elites, tratando diretamente com os espoliados.

Os cidadãos podem participar da formulação e execução das leis que o Estado resguarda, por exemplo, com a eleição de representantes no poder legislativo e no executivo. Tais representantes não aparecem “como eles são, membros de classe diferentes”, e sim “como pessoas representantes de outras pessoas”, que participam do contrato social. “Graças a essas operações ideológicas os membros da sociedade civil se mostram aglutinados numa comunidade originária, a encobrir suas diferenças efetivas. (Giannotti in Ridente 1994:93)

Ridenti afirma também que a superação desse sistema se realiza na medida em que o suporte ideológico e os canais de representação criados para manter o sistema não são capazes de mistificar e conciliar completamente os conflitos de classe em que ele se funda, nem de dar-lhes um escoadouro seguro para a manutenção da ordem estabelecida

Conforme a teoria marxista clássica, uma classe constitui-se como classe para si quando propõe a própria organização política, o que implica no final de um processo de lutas e de conscientização, a tomada do poder político e o exercício de uma nova hegemonia. Portanto, as representações não podem como quer o Estado, representar interesses gerais, precisam ser efetivamente representantes de uma classe agindo com a

consciência dessa classe, mesmo no interior da ordem capitalista, daí a necessidade da existência de espaços que comportem a diversidade dos agentes, portadores de necessidades antagônicas.

A representação forjada pelos partidos políticos também se apresenta com sérios problemas, considerando que a maioria dos partidos não exercitam a democracia, visto que esse é um valor que só se verifica na prática. O que faz um partido democrático não são apenas os princípios que dão embasamento a sua proposta política e ao projeto social, se considerarmos que a maioria dos partidos políticos da atualidade se transformaram em gestores e administradores do poder dominante, verificaremos o desaparecimento da democracia dos seus horizontes, associada ao sufocamento da democracia interna, já que na ordem capitalista dominante se faz impossível uma construção estatal verdadeiramente democrática. Assim como não é possível que os interesses das classes populares sejam encarnados pelo partido revolucionário como manifestação da vontade geral, visto que a ordem capitalista estabelecida não permite uma mediação que transforme interesse particular em interesse geral.

Democracia, na ordem política, pressupõe convivência livre na coletividade, articulação de conflitos, deliberação e representação, portanto, se não houver aceitação da participação, mediação, negociação, e representação como parte constitutiva do ato democrático, não é possível que estejamos falando de um projeto que de fato tenha esse qualitativo, como lembra Ridente. Se a ordem política não é democrática a governabilidade também não é. – Governabilidade democrática tem a ver com projeto e prática democrática – democracia é opção de poder, é opção política.

No geral os canais de participação popular representam não exatamente essa aceitação do outro e conseqüentemente da diversidade; as presenças afirmam apenas a tolerância, em razão de um ordenamento institucional escrito enquanto diretriz geral.

A democracia pressupõe também avanço no desenvolvimento, o que é incompatível com falta de oportunidade e marginalidade. Nesse contexto, pode até haver crescimento, desenvolvimento não. Mesmo com um elevado número de pessoas na miséria, passando fome, infelizes, é possível crescer economicamente, o que não é possível é desenvolver-se, pois esse povo não terá condições concretas de fazer escolhas livremente, não poderá empregar o seu potencial, que estará impedido de aparecer, portanto, o governo do PSDB,

na Prefeitura de Teresina, mesmo quando tolera práticas da linha democrática, está impedido, pela sua natureza de realizar-se democraticamente, apesar de aparentar o contrário, contudo o exercício dessa contradição pode gerar a formação de uma consciência a respeito dos valores democráticos.

O OPT ao invés de ser instrumento de fazer avançar a democracia, pela participação dos agentes historicamente excluídos do processo de decisão política, tem sido usado para desviar as atenções da sociedade civil dos processos administrativos, pela criação de um fórum específico e limitado para abarcar as aspirações e desejos de manifestação, especialmente dos movimentos populares identificados com o campo da esquerda, que busca transformação, criando ilhas de satisfação e insatisfação.

Quanto às Superintendências de Desenvolvimento Regional, elemento descentralizador do eixo dos conflitos, pavimenta um caminho muito mais extenso a ser percorrido para que as demandas cheguem às instâncias decisórias. Sem falar que as decisões tiradas dos fóruns ditos de participação popular são infinitamente frágeis, já que a realização das mesmas depende da burocracia e tecnocracia, que servem para fazer as adequações, de acordo com as conveniências políticas dos agentes administrativos e em última instância, do sistema capitalista, dinâmica que não se submete ao controle dos movimentos sociais.

Não existe nenhuma abertura à diversidade, a condição básica para ser atendido ou ter a atenção do poder público ainda é ser do grupo do Prefeito, que por sua vez dita as regras para essa relação, ou seja, não são admitidas as práticas geralmente usadas pelo movimento, como manifestações e atos públicos, os agentes comunitários que queiram falar com o Prefeito devem se apresentar, de preferência sozinhos ou aguardar a visita do mesmo no momento em que for conveniente. Portanto, aquelas lideranças ou grupos que insistem em manter suas formas de mobilização popular e em questionar as medidas e métodos não são recebidas pelo Prefeito e conseqüentemente não terão suas reivindicações atendidas.

Outra condição para o avanço da democracia é a adoção de mecanismos que simplifiquem os rituais burocráticos presentes na administração, facilitando o acesso a informação, de modo que permita a visibilidade necessária às razões que justificam ou não determinadas ações.

Neste sentido, se considerarmos o período de permanência do mesmo partido a frente do executivo municipal, apoio da maioria da bancada no poder legislativo local, ampla base partidária de apoio e ainda, na condição de dirigente do executivo nacional, verificaremos que as condições políticas estão dadas para a construção de um projeto hegemônico, restando apenas fazer a opção: qual projeto?

Na essência, a opção se dá nos moldes neoliberais e na superfície nos moldes democráticos e populares, na medida em que faz uso de experiências tidas como inovadoras a exemplo do orçamento participativo, promove ações na direção da descentralização administrativa, se apresenta com um bom potencial de planejamento. Essa postura confunde a opinião pública, mobiliza forças potencialmente transformadoras como apoio, e adquire uma margem de credibilidade para trafegar livremente em meios aos conflitos.

Essa sinalização coloca a população numa condição de aguardo, que por sua vez exige que o movimento social combativo permaneça no recuo sob pena de ser acusado de apostar no pior ou mesmo de ser agente desestabilizador das mudanças prometidas.

Neste sentido, o Orçamento Popular de Teresina funciona como o elemento de revelação da verdadeira natureza do modo de produção de governo instalado na Prefeitura, em razão daquilo que representa a espinha dorsal da idéia de participação popular no orçamento público.

Se considerarmos que a democracia é um valor que só se realiza na prática democrática, e que nesse processo é imprescindível a participação, a representação, a deliberação e a representação, verifica-se em Teresina um modo de produção anti-democrático e anti-popular, visto que em primeiro lugar a participação só acontece em uma situação de pleno reconhecimento da condição dos sujeitos políticos portadores de direitos antagônicos, em razão da situação dos mesmos na sociedade estratificada. Desse modo uma situação em que o Prefeito se recusa a tratar democraticamente com setores historicamente constituídos e reconhecidos enquanto representantes de uma fração de classe e se porta de modo a desconhecer as ações praticadas por esses atores políticos na sua forma de construção social, funciona como meio de inviabilizar a participação de setores populares.

O segundo elemento, a representação, pressupõe a participação, já que não é a mesma coisa que delegação de poder. Quando representantes eleitos em processos eleitorais assumem funções públicas e passam a tomar decisões sem a presença daqueles que o

elegeram, ocorre a transferência ou mesmo o confisco de poder, já que a eleição é um processo de escolha de uma pessoa, uma idéia ou um projeto, que para se realizar pressupõe a adoção de várias medidas que implicam na tomada de decisões, que na sociedade de classes implica em eleger determinados interesses em detrimento de outros, ação que pressupõe ouvir, debater e decidir, o que vai na contra-mão da transferência de poder. O principal espaço de participação reconhecido pela Prefeitura de Teresina, o Orçamento Popular, se restringe ao ato de ouvir reivindicações, que devem ser inseridas no universo de recursos, unilateralmente definido, como a parcela adequada para garantir o atendimento do conjunto geral das demandas dos setores populares, que representa cerca de 3% do total da receita, sendo que o restante se vincula a decisão particular do grupo hegemônico no exercício do poder. Nesse caso nem se pode afirmar que existe delegação de poder, existe confisco de poder, tendo em vista que o discurso oficial passa a idéia de que a participação significa o pleno exercício do poder.

E quanto à deliberação, se relaciona a prevalência de interesses contraditórios entre si, portanto não pode ser tida como a fórmula de transformar interesses individuais de grupos, classes ou setores de classes, em interesses gerais e coletivos, como é apregoado oficialmente: “você participa e aponta prioridades”, na prática, essa compreensão é demonstrada pela PMT, no entanto, isso não chega a se constituir em problema, já que além de aparentemente as prioridades definidas no orçamento popular de Teresina serem as prioridades da gestão municipal, inclusive com a legitimação da bancada governista na Câmara Municipal que nunca admitiu a aprovação de nenhuma emenda ao Orçamento Popular, ainda restam cerca de 80% do valor de investimento para serem aplicados no atendimento aos interesses daqueles grupos que ficam imunes ao desgaste da competição entre bairros e vilas pobres visando assegurar uma pequena obra ou serviço. Essa situação é tão evidente que membros da elite local inexistem nos fóruns do Orçamento Popular de Teresina.

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.

CALDERON, Adolfo Ignácio & CHAIA, Vera. **Gestão municipal: Descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez, 2002.

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.** Pretópolis, 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 / FAGED, Fortaleza, 2000, datilo.

_____. **Formação política e construção de identidade coletiva.** In: *Movimentos sociais nos anos 90.* (Org.) Raimundo B. Junior, Teresina: CEPAC, 1993.

_____. **Política e racionalidade.** In: *Contemporaneidade e política.* (Org.) Raimundo Santos, Reinaldo Cunha, Luis Flávio C. Costa. Rio de Janeiro: Sociedade do Livro, 1994.

_____. **Razão e política: a cultura como princípio educativo.** Revista *RBPE-INEP*, Brasília, 1996. n. 182/ 183, p. 38-97.

_____. **Ética parlamentar e tradição.** Mestrado em Educação, Universidade Federal do Piauí, datilo, 2003.

_____. **Para evitar mal entendido: o método da economia política reformulado.** Belo Horizonte, : Ancora Editorial & Comunicação Social, (Matriz Analítica), Digital www.cipo.inf.br, 2004.

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.

FISCHER, Nilton Bueno & MOLL, Jaqueline – org. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

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.

GENRO, Tarso & SOUSA, Ubiratan. **Orçamento participativo: a experiência de porto alegre.** São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

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, Jungen. **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.

POLIS. **Movimento popular: lutas populares urbanas: articulação e unificação**. São Paulo, SP, 1989.

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

_____. **Manual do Orçamento Popular de Teresina**. SEMPLAN, 1998, 1999, 2000, 2001.

_____. Mensagem nº 009 do Prefeito Municipal de Teresina à Câmara Municipal, 2002.

_____. Decreto nº 3.414 de 14 de março de 1997 – Teresina (PI).

_____. Decreto nº 3773 de 30 de março de 1998 – Teresina (PI).

_____. Censo das Vilas e Favelas de Teresina. (1994; .1999)

PREZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Coleção a Obra Prima de Cada Autor: Mertin Caret, 2002.

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..

VALE, Ana Maria. **Educação Popular na Escola Pública**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

VIGEVANI, Tullo. **Movimentos sociais e transição brasileira: a dificuldade de elaboração do projeto**. Lua Nova, Revisa de Cultura Política, Junho 89, nº 17, 1989.

ANEXO II

ANCORA EDITORIAL E COMUNICAÇÃO SOCIAL

PROJETO CIPÓ

MATRIZ ANALÍTICA

Belo Horizonte

Reinaldo de Montalvão de Moraes Cunha

O método da economia política reformulado

O Estado representa os interesses das classes como noção de individualidade que se desenvolveu no curso da história. Sob este aspecto, configura o domínio que se realiza pela idéia de significado, na forma de ordens ou comandos emanados do Estado, mas de modo tal que leis da natureza se realizam como leis da economia. Para explicar como se desenvolveu essa extensão de individualidade, torna-se necessário percorrer a linha do tempo no qual ações racionais se delineiam em imaginário social - ações situadas no espaço em que elas ocorrem até o momento em que cessam.

Em razão disto, é necessário reformular o método da economia política de Marx, pois, em sua metodologia, a essência móvel - momentos em existência e modos de existência que se engendram reciprocamente e que só no pensamento e na filosofia aparecem – foi traduzida em ações oriundas de uma práxis simples,

ou seja, a prática que se desenvolve no contexto de ações centradas no sistema de interesses.

Entretanto, faremos isto buscando recuperar no seu método os momentos da realidade que traduzem o pensamento do homem – síntese ou momento de superação da contradição – em normas, valores e signos contidos no mundo simbólico. Neste caso, a realidade é compreendida como ordem ou comando, porque a razão interpretadora de significados culturais vai compreender aquele mundo na forma de eventos empíricos de validade jurídico-normativa, ou seja, como fato que a lei declara como crime e passível de punição (*delictum*)

Do ponto de vista da economia política a análise da realidade social começaria pela divisão do trabalho, das ocupações e pela descrição dos elementos interiores de ordem psicológico e social, que se colocam como fonte do comportamento (co)operativo no trabalho, tais como aperfeiçoamento, destreza e economia de tempo. Tais elementos orientam de acordo com a moralidade contida nas atividades produtivas a divisão do trabalho, geradora de riqueza social, configurando a forma de governo.

Do ponto de vista da objetividade científica a análise começaria pela população, divisão da sociedade em classes, seu estabelecimento na orla marítima, nas cidades, nos campos; tendo em vista que, neste caminho em que partes se realizam no todo, destacar-se-iam os diferentes ramos da produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anual, os preços das mercadorias etc...

Parece, portanto, mais correto começar pelo que há de concreto e real nos dados, que, contudo, parece, hoje, em *forma imaginária*.

Julgamos que este método é correto. Começando a análise pela economia pela população, que é a base e sujeito de todo ato social de produção, obteríamos uma representação do todo em que fenômenos diversos aparecem desordenadamente, constituindo o aparecer social; apresentando-se à razão sensível como realidade imaginada, mas percebida pela razão que julga (juízo)

como manifestações empíricas dos fenômenos sociais, postas em evidências empírico-jurídicas. Tal método não se revela na sua falsidade devido à ilusão provocada pelo aparecer social do fenômeno Estado.

A semelhança entre a análise de Marx e a nossa ou das relações inter-humanas gerais e esfera do privado ou do consumo, é evidente: como valor de uso, a solidariedade consciente e deliberada entre os homens é relegada ao domínio do privativo, das relações de família e amizade; nas relações específicas, notadamente nas econômicas é função de um mundo objetivado de coisas públicas. A solidariedade consciente e deliberada, como fator cooperativo no trabalho, é função tanto da relação privativa quanto pública. Entretanto, a segunda das funções que se objetiva em economia torna-se *implícita*, ou seja, obscurecida pelo único fator que faz do agir o egoísmo do *Homo-econômicus*, a administração racional de um mundo abstrato e puramente quantitativo de valores de troca.

Os economistas do século XVII, por exemplo, começam sempre pelo todo vivo: a população, a nação, o Estado, vários Estados etc. Mas terminam, sempre, descobrindo, por meio da análise, certo número de relações gerais abstratas que são determinantes, tais como divisão do trabalho, o dinheiro, o valor, porém, não levam em conta, no método, o papel das classes sociais que têm como substrato tradição - o «começo da história ou da natureza». Neste caso, a cultura, fonte de valores, traduz a base material do mundo em reciprocidade com os princípios de organização social, elaborados pelas classes.

Evidencia-se, assim, a presença da razão de natureza dupla ou a razão *medium* que interpreta o mundo sócio cultural, compreendendo as categorias mais simples na sua significação e no seu valor objetivo, enquanto o concreto mais desenvolvido as conservam em formas imaginárias. Aquelas categorias (população, nação etc.), vez que são abstraídas pela cultura, são interpretadas tendo como ponto de partida a técnica dos afazeres tradicionais, adquirida de forma pragmática, que evolui, no tempo, à ciência moderna, dando origem aos sistemas econômicos. As categorias, acima citadas, portanto, se elevam do simples ao complexo. Neste caso, o dinheiro e a divisão do trabalho que as

constituem se elevam do reino da necessidade ao da liberdade, ou seja, de *valor-de-uso á valor-de-troca*. Isto acontece devido a lógica posta como intuição espontânea [Kant], que interpreta o mundo sócio cultural para além dos dados sensíveis. Entretanto, só a classe, e somente ela, utiliza esta lógica como meio de sobrevivência, pois, a ela pertence aquele reino da necessidade.

A síntese mediada pelo trabalho social é realizada pela classe na forma de ação de cooperação no trabalho, ou seja, como ação estratégica – ação intermediária entre interação e trabalho [Habermas] – que fundamenta o conceito de democracia como ilusão, porque é síntese mediada pelo conteúdo cultural ou *tradução de um significado de idéia de necessidade* que estrutura o Estado, a troca entre Nações e o Mercado Universal.

A população é abstração se deixamos de lado as classes que a compõem, mesmo que estas não apareçam refletindo o seu todo, em imagem no Estado. Isto dificulta compreender o papel da classe como fator gerador de mudanças na história. Este papel, hoje, é ocultado, justamente pelo fato da classe não refletir, no Estado, o seu todo.

As classes tornam-se, por sua vez, palavras sem sentido se ignoram elementos, tais como desejos e vontades dos homens, que, como atores e reais sujeitos da história representam em formas imaginárias o trabalho assalariado, o capital etc. Estas formas supõem a troca, os preços entre outros. O capital, por exemplo, não é nada sem trabalho assalariado, sem valor, dinheiro, preços etc.

O contrário de tudo isso representaria a derrocada do capitalismo, ou seja, a classe perceber-se como real produtora desta ilusão e, com, isso, reivindicar direito de viver, trabalhar e existir ou reivindicar espaço de cidadania que a ela pertence como real produtora da riqueza social.

Porém, estas categorias simples não têm uma existência independente, histórica ou natural, anterior às categorias mais concretas? *Depende! Ça depend!* Hegel, por exemplo, começa corretamente sua *Rechtsphilosophie* pela posse, a mais simples relação jurídica do sujeito. Mas não existe posse anterior à família nem às relações entre senhores e escravos que são relações muito mais

complexas. Seria justo dizer que existem famílias, tribos que se limitam a possuir, mas que não têm propriedade. A categoria mais simples aparece, pois, como relação de comunidades, de famílias e de tribos, com a propriedade.

Na sociedade primitiva essas categorias aparecem como relação simples de organismo que se desenvolve, mas subentende-se sempre um substrato concreto do qual emergem relações mais complexas, representando a relação da comunidade com a posse. Pode-se imaginar um selvagem isolado que possua coisas, mas, neste caso, a posse não é ainda uma relação jurídica completa.

Todavia, a posse quando é determinada pela cultura produz sentimentos que não têm existência objetiva no real e vai se manifestar como resíduo posto na forma de relação hierarquizada de poder. Nela se tem a idéia do sagrado, obtida pela imagem das coisas das quais se necessita, cuja idéia se esconde nas próprias coisas que se adora; assim, a relação de posse se põe como relação interna entre a consciência da necessidade econômica e idéia que indivíduos têm da contingência da sobrevivência.

Tem-se aí a gênese da crença que evolui para a categoria mais concreta, mas de modo tal que as categorias mais simples têm contido o concreto menos desenvolvido se estabelecendo como relação jurídica. No entanto, trata-se, de crença *sui generis*, em que domina uma certa emoção particular que inspira no homem a idéia de majestade.

Podemos mesmo sem virar Hegel de cabeça para baixo, compreender, pela análise científica, a categoria mais simples já desenvolvida em sua forma plena em sociedades avançadas. Para tanto, é necessário inverter o caminho percorrido pela ação produtiva, pensada por Marx, como vetor que dá a direção da superação das classes sociais, admitindo a síntese mediada pelo trabalho social estar se realizando no próprio momento em que as classes se estruturam. Aqui é interessante frisar que em Hegel infinito é o contrário do *dado*, da exterioridade. Cremos que Durkheim poderia ter buscado a inspiração para seu método de variação concomitante, em Hegel. (HEGEL, em **Concept Préliminaire de la Philosophie**, 1994, p. 145)

Se assim fizermos a compreensão da *coisa-em-si* à *coisa-para-nós* se explicaria por uma viagem, de volta, na qual a consciência no próprio momento da realidade supera a alienação e percebe a realidade que se coloca estranha - a sociedade que é produzida pelo homem e que é, na verdade, sua obra e criação. Supera suma, a ilusão, ou seja, o Estado, a categoria mais complexa das relações humanas, produzindo-se em um aparecer social no qual não se distingue a *coisa em si* do fenômeno.

A *coisa em si* não se coloca, então, conhecida pela razão que existe em si mesma [Kant] e nem pela que encontraria a verdade no fim da viagem [Hegel]. A realidade se põe conhecida no próprio momento do movimento teórico de contradição, mas por um ajuizar das manifestações empíricas que apreendem os conflitos de classes, como evidências empírico-jurídicas. Só, neste sentido, o conceito de Estado dá vida e existência, pois, permite compreender categorias simples se desenvolvendo, enquanto o concreto mais desenvolvido vai conservar estas categorias em formas imaginárias.

Diante do exposto é imperativo fazer aquela viagem de volta. Aí os economistas compreenderiam a sociedade capitalista liberal pelo aparecer social do fenômeno Estado, “operando” a ideologia, que tem seu conteúdo na realidade imaginada pela classe, porém que é posta ao nível de poder como imaginário social. Nessa viagem a forma da ideologia aparece, então, como conjunto de atos técnico-jurídicos, postos pelo parlamento em função de ato legislativo. O retorno permitiria apreender a idéia dos interesses gerais que movem esta sociedade – a idéia da administração da economia e a burocracia que regula os processos do trabalho, produzindo valor.

Quando se chega ao fim da viagem encontra-se as ações de (co)operação no trabalho, sendo representadas na classe como ação estratégica, segundo valor atribuído ao trabalho social, mas de maneira tal que a compreensão deste valor tenha a expressão dos sintomas sociais manifestados como fenômeno jurídico, ou seja, como resultado do afastamento dos indivíduos das normas que ferem sentimentos coletivos, que são dados pelas consciências individuais, cujos

sentimentos são traduzidos como *crime* pela cultura. Obter-se-ia, então, não uma representação desordenada do todo, porém representação ilusória, dada pela cultura que se põe como fonte histórica de valores, traduzindo a base material existente em organização social e política. Tal representação é fruto de interpretação sócio cultural do mundo, no qual a cultura determina a relação existência social e política.

Encontrar-se-ia, então, uma rica totalidade de determinações e relações diversas apreendidas por um elemento intermediário, a razão *medium* capaz de definir e categorizar o objeto na unidade em seus dois momentos contraditórios: a identidade da coisa e sua múltipla diversidade lhe conferindo suas propriedades. Este método é, manifestamente, o método científico correto. **O concreto é concreto porque é síntese do múltiplo, da totalidade.** Por isso, aparece no pensamento como processo de síntese de um determinado momento da história, não como resultado, como Marx pensara, mas ponto de partida da percepção e da representação.

Refazer tal caminho implica pois saber quais os princípios que estão contidos na categoria mais completa por uma noção de força que integra a oposição no interior da unidade, ou seja, implica superar as contradições que aparecem como síntese na qual a razão *medium* « separa sujeito do objeto » definindo-o, categorizando-o.

Neste caso, a cultura se coloca como fator multiplicador de coisas as quais os homens impõem forma, articulando o nível das estruturas das consciências individuais ao nível da identidade coletiva, mas de tal maneira que a consciência interpreta o mundo sócio cultural, dependente de determinações particulares, mas como idéia geral de necessidade, a qual se manifesta em idéias e sentimentos que as exprimem.

Só neste sentido o dinheiro, a simplíssima categoria, pode existir, como existiu historicamente, antes que houvesse o capital, os bancos e o trabalho assalariado. Só que essas categorias se manifestaram no tempo em formas imaginárias, produzidas pela cultura e pelo modo como os homens vêem,

interpretam e agem na realidade; logo, pode-se dizer que a categoria mais simples, a classe social, exprimiu relações dominantes de um todo pouco desenvolvido ainda e a cultura traduziu estas relações - “antes mesmo que qualquer linguagem”, porque expressadas em leis da natureza - produzindo a história, através de elementos religiosos fundamentais contidos na tradição. A categoria mais simples já existia antes que o todo tivesse se desenvolvido, porém representando-se no desenvolvimento histórico geral, ora por inteiro, ora apenas parte do todo, porém sempre na direção expressa por ela.

Isto permite compreender nos dias de hoje, de globalização da economia, o fato das classes sociais não serem representadas no Estado, no seu todo e, com isso, elaborando relações hierarquizadas de poder, produzindo valor através da interpretação sócio cultural do mundo, obscurecendo, assim, o liame que articula indivíduos na classe em suas necessidades e idéia dos ser sagrado do qual tais os indivíduos dependem. Emerge daí o gene que legitima o Estado *totalizador*. (Hanna Arendt, em **Origens do totalitarismo**, 1990).

Tanto no passado como hoje, a dominação social bem como a forma de legitimação se situa cósmica, ou seja, para além da economia. Neste sentido, a consciência, que, para nós, “age” de forma dupla traduz a realidade em um mundo mágico de máquinas. Por isto, quando avança as forças produtivas e a ciência alcança um elevado nível de tecnologia, o Estado que já se encontra desenvolvido na sua forma plena, faz aparecer o valor trabalho ser produzido por ele, já que se coloca como indutor e regulador do processo transacional de mercadorias; logo, o valor aparece, na verdade, posto pela representação política escondendo-se *em forma abstrata jurídica*, ou seja, em forma indireta de medida monetária que visa corrigir disfunções da economia – a medida perfeita do valor não é só uma questão de mudança de ordem de grandeza, hoje, o valor trabalho é incorporado à mercadoria na forma de valor tecnológico.

Hoje, máquinas sofisticadas estão a produzir, pela idéia da administração da economia, a atividade humana que aparecem tendo em si mesma o princípio de auto-regulação. O Estado é sua expressão máxima. Neste caso, o valor

aparece como saber tecnológico e é percebido como criação independente de qualquer presença do homem, por isto, incorporado às mercadorias, de modo tal que sua medida de grandeza quantitativa, reflete magicamente a força do trabalho intelectual como principal fator gerador de valorização do capital.

A diferença é que o mundo mágico atual mudou a face pela qual se manifesta o poder do dinheiro e seu papel de elemento dominante, que aparecia, em forma, diferente, na antiguidade. A máquina se coloca hoje, no contexto de auto-regulação da economia, como majestade, portanto, aparece independente de quaisquer atividades humanas (alienação). O Estado é hoje a expressão máxima de alienação.

Concluindo, pode-se dizer que a categoria mais simples, a classe social, é expressão de fenômeno jurídico, cuja manifestação empírica aparece como conflito de classes e expressa pelo afastamento dos indivíduos às normas um *delictum* que é posto pela cultura; logo, o concreto mais desenvolvido expressa aquela categoria mais simples ainda na sua forma primitiva, ou seja, na forma de sagrado. Daí o concreto aparecer como imaginário. Como *totem*.

Por conseguinte, somente o método comparativo de variação concomitante pode apreender uma relação de dominação definida entre classe, Estado e ideologia, que se estabelece, no tempo, em concomitância com a cultura. Só neste sentido pode-se apreender o fenômeno Estado no seu aparecer social através da compreensão da classe social como fato que acompanha este fenômeno no tempo, mas de modo tal que a cultura, na base da produção econômica da sociedade, coloca-se produzindo esta mesma sociedade em forma imaginária; logo, a classe se constitui em regularidade que acompanha, no tempo, o fenômeno Estado.

Da fonte da qual se alimenta essa forma imaginária o Estado depende, ou seja, da cultura que se coloca como fonte histórica de valores. Na verdade a cultura é o elemento heurístico inspirador das vontades políticas com as quais as classes elaboram um conceito de espaço público que hipostasia a vontade geral. Está aí, a contradição que move a sociedade do mundo da economia globalizada,

na qual nações travam combate pela valorização de moedas nacionais. A razão prática que se corporifica na Constituição entra em contradição com a vontade soberana das massas. Retorna o problema que Rosseau pretendia solucionar mediante o conceito de autolegislação. (Habermas, em **Soberania Popular como procedimento**, 1990).

Trata-se, pois, a forma imaginária de síntese mediada pelo trabalho social, porém realizado pela classe, que cria realidade ilusória, construindo a sociedade como imagem de si mesma.

ANEXO I

Decreto nº 3.773 de 30 de março de 1998

Portaria nº 001/98 – GS/Semplan

ANEXO II

Decreto nº 3.414 de 14 de março de 1997

Portaria nº 005/97 – GS/Semplan

Portaria nº 006/97 – GS/Semplan

