

PRÁTICA E EFEITOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR DAS MISSÕES

PRANTICE AND EFECT OF THE PARTICIPATIVE BUDGET IN RIO GRANDE DO SUL: THE CASE OF SALVADOR DAS MISSÕES

Cênio Back Weyh¹

RESUMO: O artigo resulta de um corte de idéias desenvolvidas na pesquisa de campo realizada no município de Salvador das Missões, região das Missões-RS, em função do trabalho de tese de doutoramento em Educação - Unisinos (2002-2205). A investigação buscou responder inquietações a respeito dos aprendizados político-pedagógicos; fatores que interferem nos resultados e indicadores de capital político que emergem da prática do Orçamento Participativo estadual - RS, neste município missioneiro. A coleta de dados foi possibilitada através de pesquisa participante acompanhada das técnicas de grupos focais e entrevistas. Entre os indicadores de capital político, na prática do OP-RS nesta região, des-

¹ Pedagogo e filósofo, especialista em Educação, mestre em Educação Brasileira (UFSM) e doutor em Educação (UNISINOS), professor e coordenador da Área do Conhecimento de Ciências Humanas - URI - Campus de Santo Ângelo; coordenador local do MINTER interinstitucional em Educação -UNISINOS/URI. E'mail: ceniew@urisan.tche.br

tacam-se: a efetiva implementação na destinação de recursos públicos; aprendizagem da cidadania; auto-estima dos participantes; renovação de lideranças e ação popular altera a cultura de submissão do indivíduo às autoridades. Considera-se que o OP, como toda ação educativa, é uma prática social que não constitui um fim em si mesmo. O processo de participação popular é uma ação mediadora de caráter pedagógico que pode vir a constituir-se em estratégia na busca do aperfeiçoamento das instituições do campo democrático.

Palavras-Chave: Orçamento Participativo, Participação Popular, Grupos Focais, Pedagogias e Aprendizagem.

"As práticas do Orçamento Participativo têm permitido criar um novo centro decisório, num novo espaço público onde as decisões sobre os recursos públicos são tomadas de forma compartilhada entre os cidadãos comuns e os poderes Executivo e Legislativo" (Pedro Pontual, 2000, p.25).

Entre tantas bonitezas que emergiram no processo de busca da construção de uma sociedade democrática e popular em administrações progressistas nas duas últimas décadas do século XX e no início deste, destaco o empoderamento dos sujeitos participantes do processo no Orçamento Participativo. De simples expectadores numa cultura autoritária as pessoas se transformaram em atores, envolvidos pelo desejo de mudar o mundo para melhor. Esta é a perspectiva que desenvolvo nas investigações e que fundamenta o presente escrito, resultado de um recorte do trabalho desenvolvido na pesquisa de campo realizada no município de Salvador das Missões, região das Missões-RS, em função do trabalho de tese de doutoramento em Educação - Unisinos (2002-2205).

Nesta investigação buscamos responder inquietações em torno dos aprendizados político-pedagógicos; fatores que interferem nos resultados e indicadores de capital político que emergem da prática do Orçamento Participativo estadual - RS, neste município missioneiro. No campo metodológico seguimos os passos da pesquisa participante, as técnicas

de grupos focais e entrevistas foram as ferramentas utilizadas para a coleta de dados.

Para fins didáticos, dividimos o texto em cinco partes, cada qual respondendo inquietações específicas no processo da pesquisa como um todo. A parte inicial traz uma breve caracterização do lócus escolhido para o trabalho de campo; a segunda busca esclarecer como foi construído o universo para a pesquisa de campo (os grupos focais); na terceira foram apontadas variáveis que interferem no resultado do processo do Orçamento Participativo; já a quarta parte fala das perspectivas e desafios que permanecem a partir da teoria e prático do OP-RS e na parte final o leitor encontra alguns indicadores de capital político que a participação popular potencializa.

1 Salvador das Missões: município de perfil rural

Salvador das Missões é um dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul no qual predomina a matriz cultural da colonização germânica. Situa-se na região Noroeste e ocupa uma área de 94 km². Integra a micro-região das Missões que é composta de 27 municípios. Os limites geográficos fazem divisa com os municípios de Rolador ao Sul, Cerro Largo a Leste, São Pedro do Butiá e São Paulo das Missões a Oeste.

O município foi criado em 20 de março de 1992, data em que oficialmente se desmembrou de Cerro Largo. Conta com uma população de 2.479 habitantes e apresenta uma taxa de analfabetismo de 2,23%. A expectativa de vida ao nascer (2000) é de 74,45² anos. A densidade populacional por Km² é de 27,39 habitantes e apresenta uma taxa de crescimento populacional negativa (-0,43). O índice de retorno do ICMS aos municípios classifica Salvador das Missões em 349º lugar, com 0,048423% no Estado³. Este índice representa uma queda em relação ao ano de 2004, quando alcançou o 339º lugar, representando 0,47647 do total do Estado. Tomando como ano base 2003, nos índices de evasão escolar e mortalidade infantil, o município classificou-se em 1º lugar

² Fonte: Fundação de Economia e Estatística - FEE - <http://www.fee.tche.br/>

³ Fonte: <http://www.sefas.rs.gov.br/SEF> -visitado em 11/07/2005.

no Estado, apresentando zero por cento (%) em ambos. Conforme dados demográficos do IBGE (2000), Salvador das Missões está também entre os cinco municípios de menor taxa de urbanização na região das Missões (31.89), caracterizando-se como predominantemente rural.

Uma pesquisa coordenada pelo professor Flávio Sacco dos Anjos⁴, da Universidade Federal de Pelotas - RS, intitulada "Agricultura Familiar, Desenvolvimento Local e Pluriatividade: a emergência de uma nova ruralidade no Rio Grande do Sul", apresenta os resultados de investigação com 240 unidades familiares de produção, distribuídas em quatro grandes regiões da geografia gaúcha, sendo uma delas a região das Missões, na qual está inserido o município de Salvador das Missões. Os resultados da pesquisa realizada neste município foram apresentados no XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - Cuiabá, MT, em julho de 2004. Neste artigo, A Pluriatividade⁵ e suas manifestações na Região Missioneira Gaúcha, encontram-se algumas razões que contribuem para a compreensão das transformações que ocorreram nesta região em decorrência da introdução do binômio soja e trigo no auge dos anos sessenta e setenta. Além do mais, esta investigação permite avançar na compreensão e apreensão do significado do processo político-pedagógico do Orçamento Participativo Estadual, que criou enormes expectativas para as comunidades locais e regionais, no campo econômico e político. Numa amostragem⁶ de 58 estabelecimentos agrícolas, em Salvador das Missões, 31 vivem exclusivamente da exploração agrícola e 27 integram esta atividade com outros ramos como a indústria,

⁴ O artigo "A Pluriatividade e suas Manifestações na Região Missioneira Gaúcha" é de autoria do grupo de pesquisa "Desenvolvimento Agrário e Regional", do qual participam, além do professor citado, Vânia Lionço, Nádia Velleda Caldas, Cátia Grisa, Paulo Niederle e Evandro Schneider.

⁵ Termo que designa que a unidade produtiva deixa de ser apenas o locus exclusivo da exploração agrícola e passa a desenvolver uma gama de atividades geradoras de ingresso econômico. As famílias ocupam o tempo ocioso de seus integrantes em outras atividades. Para conseguir rendas adicionais praticam a integração com os ramos da indústria, comércio, serviços e atividade agrícola. (Sacco dos Anjos, 2004, p.7)

⁶ Sacco dos Anjos, 2004, p. 10-13.

comércio e serviços. Os dados demonstram que a agricultura familiar está reagindo e procurando alternativas econômicas frente à crise na qual o setor se encontra, decorrência da introdução da monocultura e das sucessivas estiagens que assolaram a região nos últimos doze anos.

2 A construção dos grupos focais

A presente investigação desenvolveu-se a partir de dois universos com características distintas:

2.1 Salvador das Missões - universo composto de quatro grupos focais identificados com a realidade do mundo rural, característica do município pesquisado.

Grupo de professores de escola pública. São professores da Escola Estadual João de Castilho de Ensino Fundamental e Médio que recebem os filhos dos agricultores e que mobilizaram a instituição no processo de participação popular. Este grupo nasceu por indicação de duas ex-delegadas do OP, das quais uma era professora da instituição, embora na época estivesse cedida para a Secretaria Municipal de Educação. Com a indicação, o pesquisador procurou a direção da escola e pôde comprovar o envolvimento pela participação efetiva dos professores, funcionários e alunos no movimento. A cobertura da quadra de esportes foi uma das conquistas, fruto da mobilização e organização traduzida pela da comunidade escolar no OP. A referida cobertura era uma reivindicação não atendida desde a década de 1970. Cabe ressaltar que este fato foi apresentado como muito positivo e relevante em seminário de avaliação de processos participativos, promovido por pesquisadores da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, realizado em setembro de 2003, na Câmara de Vereadores de Salvador das Missões.

Grupo de mulheres agricultoras. São mulheres da Linha Saraiva, comunidade mais distante da sede municipal, de baixa escolaridade e que participam de Clube de Mães denominado "Novos Tempos". Atuam na lida do campo, no qual as propriedades de terra, em geral, não passam de 12 hectares, característica da agricultura familiar. Para contribuir com a renda da família, além da produção de soja, milho, mandioca e outros mantimentos, a atividade leiteira representa a entrada regular dos recur-

sos. Em períodos de estiagem, a produção do leite muitas vezes passou a ser a única fonte de rendimento para os pequenos agricultores.

No Clube de Mães, as mulheres participam de cursos promovidos e assessorados pelo escritório municipal da EMATER-RS. Além disso, discutem sobre os problemas atuais e alternativas de renda para o grupo e seus familiares. Das reuniões que se realizam regularmente e acolhendo sugestão da extensionista da EMATER, nasceu a proposta de constituir uma agroindústria de massas e bolachas, que está em funcionamento na fase experimental.

A constituição deste grupo originou-se a partir de uma visita do pesquisador aos técnicos e extensionista da EMATER, apresentando-lhes a proposta de investigação. A extensionista Terezinha Stein, na qualidade de assessora dos clubes de mães no município, entendeu que esta pesquisa poderia adequar-se aos interesses do grupo da Linha Caraguatá ou Linha Saraiva. Tais grupos despertaram e se desenvolveram mais a partir do processo do OP Estadual. Reúnem-se semanalmente para qualificar a sua vida pessoal e comunitária, para influenciar nos acontecimentos locais e regionais que lhe dizem respeito. Entendia a informante que se tratava de dois grupos muito comprometidos e em franco crescimento. De posse das informações e acompanhado pelo secretário da agricultura municipal, realizou-se uma visita à coordenadora do Clube de Mães Novos Tempos, da Linha Saraiva. A proposta de investigação foi acolhida com entusiasmo, uma das razões pela quais optou-se em realizar o trabalho com este grupo de mulheres. Outra razão da escolha diz respeito ao conhecimento da realidade das famílias e da própria vida comunitária, em virtude de haver atuado como professor na comunidade próxima ao local da pesquisa no período compreendido entre 1977 e 1980. Também por se tratar do grupo localizado geograficamente mais distante da sede do município, o que implica menores oportunidades de participação em eventos. Entende-se que as justificativas da escolha de um campo empírico são as mesmas que fundamentam a não opção pela alternativa.

Grupo das agroindústrias. Nas visitas realizadas à Secretaria Municipal da Agricultura e EMATER, entidades que acompanham e orientam os projetos e atuação dos grupos que formaram agroindústrias no município, observou-se que seria importante constituir um grupo focal para a

realização da pesquisa. A proposta de investigação foi apresentada aos responsáveis de três agroindústrias, dos quais recebeu a acolhida. Assim, formou-se um grupo de homens empreendedores e relativamente novos, aqueles que foram contemplados com recursos do RS Rural. Na prática, foram projetos que a comunidade elegeu como prioridade no processo do OP Estadual e que resultaram na formação de várias agroindústrias⁷. São agricultores que se organizaram em forma de associação para agregar valor e qualificar a sua produção. Entende-se que esta é uma forma concreta de combater o êxodo rural, de desenvolvimento de princípios cooperativistas e oportunidade de emprego para as famílias.

Grupo de ex-delegados e ex-conselheiros do OP. Os delegados e conselhos foram peças-chave nas diferentes etapas do processo participativo em nível local. Por esta razão entendeu-se que era muito importante constituir um grupo focal com quem desempenhou funções de liderança no processo. Em visita à Marlene Strieder, esta ex-delegada entusiasmou-se pela proposta de pesquisa apresentada e encarregou-se da formação do grupo. O trabalho realizou-se com três homens e três mulheres.

2.2 Santo Ângelo - universo de características predominantemente urbanas, formado por associados de uma Cooperativa Habitacional de Trabalhadores do município de Santo Ângelo.

A proposta original da pesquisa previa a constituição de um grupo focal com características diferenciadas em relação aos constituídos em Salvador das Missões. Este grupo foi encontrado em Santo Ângelo, constituído por cooperativados da COHATRAL (Cooperativa Habitacional de Trabalhadores de Santo Ângelo). Trata-se de uma cooperativa habitacional que foi criada em 1995, por pessoas que não possuíam casa própria, como forma de fugir do aluguel. Organizadas, 25 famílias associadas estabeleceram parcerias através de intensa negociação com escolas, para defender e votar a habitação como prioridade local nas assembleias do OP. O objetivo foi alcançado no primeiro ano (1999) de realização do

⁷ Agroindústria de Porvilho Azedo Solar; Beneficiamento de Amendoim (AGROS); Resfriamento de Leite (COPLITE MISSÕES) e de Rapadura.

processo de participação popular. Onze famílias já foram contempladas com recursos do OP.

Passados dez anos de fundação da cooperativa, um grupo de 25 associados já não paga mais aluguel por residir em suas casas, situadas no Bairro Neri Cavalheiro, zona oeste da cidade de Santo Ângelo - RS.

Para concretizar este grupo, no mês de maio do corrente ano, o pesquisador visitou a família de João Tarcísio e Eli Schneider, lideranças destacadas da cooperativa, aos quais apresentou a proposta de pesquisa. Cabe ressaltar que o líder da cooperativa participou de seminário de avaliação do OP realizado na URI, Campus de Santo Ângelo, promovido por pesquisadores da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, no dia 13 de setembro de 2003, no qual a proposta de pesquisa havia sido divulgada.

Com a acolhida do projeto por parte da liderança visitada, encontrou-se um clima favorável ao desenvolvimento da investigação e, de imediato, foi marcado um encontro com quem se dispusesse a participar de um grupo focal. Este encontro aconteceu dia 9 de junho de 2005, na sede da cooperativa, às 17 horas e 45 minutos. Dos 25 sócios da cooperativa, 12 participaram do grupo focal e 15 responderam o questionário com perguntas objetivas, representando 60% do universo. Na pesquisa, este grupo funcionou como elemento paralelo, a partir do qual buscou-se estabelecer possíveis relações com as conclusões obtidas em Salvador das Missões.

3 Variáveis que mais interferem no resultado do processo do OP

A partir do trabalho de campo, pode-se afirmar que o sucesso do OP está diretamente relacionado com as seguintes variáveis:

Realização das obras prioritizadas. A não concretização do que foi escolhido como prioridade em determinada grupo social ou comunidade desgasta o processo, afetando sua credibilidade. A realização das obras pode estar relacionada com a vontade política do administrador e com a capacidade de investimento do próprio poder público.

Comprometimento das lideranças do Poder Executivo Municipal com o processo. Este talvez tenha sido um dos fatores determinantes das repercussões positivas do OP Estadual no município pesquisado. Como a linguagem e prática participativa era do conhecimento da população de

Salvador das Missões, uma vez que o OP municipal havia sido aplicado no decorrer de duas gestões sucessivas (1997-2000 e 2001-2004), encontrou condições favoráveis para a implantação do OP Estadual nesta realidade. Cabe ressaltar que este município foi o primeiro, na micro Região das Missões, a praticar a proposta de participação popular na elaboração do orçamento público. Esta foi uma das razões pela qual o município foi escolhido como porta de entrada para a implementação do OP Estadual, na região missioneira. Para as pessoas que moram no interior do município, a participação nas assembleias municipais e regionais depende principalmente de transporte público, o que envolve vontade política do governante municipal. Por isso, o prefeito possui grande influência na participação popular. Sob este aspecto, pode-se afirmar que a qualificação do processo do OP Estadual está relacionada com a capacidade de envolvimento do Poder Executivo municipal no processo do OP Estadual, refletindo-se nas obras e recursos conquistados.

Capacidade de investimento e redistribuição equitativa de recursos. Conforme Wampler (2003), "a capacidade de investir recursos é central para criar as condições através das quais os cidadãos se tornarão os tomadores de decisão, para ajudar a conformar seus próprios futuros bem como o futuro dos seus bairros e do município em geral" (p.81). Desta forma a falta de recursos interfere na variação do sucesso das práticas do OP. Isto leva a crer que o processo do OP Estadual poderia ter atingido níveis bem mais favoráveis se houvesse capacidade efetiva de recursos disponíveis. No entanto, a falta de recursos não explica por si só o não investimento das obras escolhidas. A título de ilustração, convém lembrar que as demandas estabelecidas na Consulta Popular de 1998, ainda no governo de Antônio Brito, foram implementadas no governo de Olívio Dutra, o que já não ocorreu com as demandas estabelecidas no OP de 2002, uma vez que o governo Rigotto, alegando a falta de recursos, não cumpriu o que estava previsto na lei orçamentária, definida com a participação popular.

Os recursos disponibilizados, mesmo que sejam poucos, devem ser cuidadosamente bem distribuídos nas diversas regiões a partir das demandas priorizadas. A aplicação de recursos que não segue o critério de equidade gera ainda maior desequilíbrio no desenvolvimento das regi-

ões. Para o ex-prefeito de Salvador das Missões, Ernani Spohr, é necessário haver uma definição de valores para cada comunidade e município. Bons projetos que as comunidades e o próprio município aprovaram não foram contemplados nas assembleias regionais, frustrando expectativas. Manifestações desta natureza confirmam que a capacidade de distribuição equilibrada dos investimentos é fator de capitalização de confiança e credibilidade no OP.

Organização e participação popular. O fator participação em municípios rurais relaciona-se com a capacidade de organização das pessoas em grupos e comunidades. Este é outro elemento fundamental para os bons resultados que foram alcançados em Salvador das Missões, especialmente no que diz respeito aos recursos recebidos através do RS-Rural, viabilizando o desenvolvimento de agroindústrias. Quando havia uma assembleia regional os participantes eram bem preparados antes de chegar ao local. As lideranças empenhavam-se para que todos soubessem os trâmites do processo e quais os interesses que em seu município eram prioridade. Esta preparação resultava em conquistas significativas frente a outros municípios com maior número de habitantes. Em nível regional a capacidade de negociação é fator importante para a escolha de conselheiros em nível regional. Um município pequeno necessita de boas estratégias para conseguir eleger conselheiros. Como depende mais de adesões de outros municípios, é preciso que suas lideranças sejam ágeis na arte do convencimento. Foi assim que este município obteve sucesso na escolha de um conselheiro regional⁸ e que se elegeu conselheiro estadual, participando do Conselho Estadual do OP.

A organização e capacidade de negociação evidenciadas no campo empírico de Salvador das Missões foi também variável fundamental para os cooperativados do universo de Santo Ângelo.

4 Desafios e perspectivas que permanecem

O trabalho de pesquisa, além de explicitar a especificidade do objetivo investigado, pode provocar a abertura de novas frentes de trabalho

⁸ Airtton Luis Schmitt foi um dos conselheiros regionais e estadual de Salvador das Missões, no processo do OP.

ainda não conhecidas. Por isso o pesquisador não tem a expectativa de que uma investigação como esta esclareça todas as interrogações sobre determinado tema. Trata-se de uma concepção de pesquisa e de ciência.

O estudo da temática do OP-RS na região das Missões, no município de Salvador das Missões, aponta desafios que este processo despertou e quais perspectivas viáveis que estão colocadas para a sociedade em geral e para as lideranças municipais da região missioneira. Desafios que ao mesmo tempo representam as perspectivas na concepção democrática popular:

a) para a sociedade em geral, é fundamental que cresça a participação efetiva dos munícipes na definição das políticas públicas, especialmente no processo de elaboração do orçamento municipal. O mecanismo de pressão popular poderá contribuir para a abertura de novos canais de participação nas instâncias da administração pública. A tradição de práticas cooperativas desenvolvidas nas comunidades missioneiras pode fazer a diferença na produção de efeitos democratizantes na arena pública;

b) como cidadãos co-responsáveis pela correta aplicação dos recursos disponibilizados na administração pública, cabe-nos fiscalizar as ações do poder público nos níveis municipal, estadual e federal. No entanto, isto só será possível mediante algumas condições consideradas básicas como: conhecer a estrutura e funcionamento da máquina pública, o que exige participação e acompanhamento sistemático; interessar-se pelas coisa pública; lutar pela transparência do processo de planejamento, execução das políticas de interesse geral; denunciar desvios de conduta na administração pública e manter-se informado sobre o que está sendo realizado com os recursos;

c) a prestação de contas: um dever do gestor público e direito do contribuinte. A prestação de contas no serviço público é fator de promoção de transparência e honestidade. A cultura da resistência em tornar público o que é de interesse de todos fere os princípios democráticos e o direito dos cidadãos enquanto partícipes na construção da sociedade. Independentemente de cores partidárias ou ideologias, a sociedade pode educar-se pela participação e ainda contribuir para que os governantes aprendam a conviver com a participação popular na administração pública;

d) os privilégios nos serviços públicos são efeitos da falta de transparência na gestão e resultado da fraca participação da sociedade na administração do bem comum. A cultura de privilégios e a falta de transparência pode ser vencida pela presença sistemática e organizada da sociedade no poder público. Nas entrevistas evidencia-se que o corporativismo é um desafio que precisa ser enfrentado e vencido nas administrações públicas. Para exemplificar, considera-se importante registrar o depoimento de um entrevistado em relação à eleição municipal de outubro de 2004, na qual, segundo o informante, os aposentados foram decisivos para a vitória do prefeito municipal e por isso a nova classe⁹ esperava ser chamada para algum cargo. Como isto não ocorreu, em tom de alerta avisa: "Antes das eleições diziam que os aposentados eram importantes na futura administração. Na hora de compor as equipes de governo eles nem se lembraram da gente. Na próxima eleição eles vão ver".

Se por um lado a fala traduz a decepção da promessa não realizada, por outro representa a cultura corporativista que está presente nas relações de produção social, política e cultural, infestando os poderes públicos. É possível que a dificuldade de compreensão do sentido da coisa pública esteja relacionada com o super dimensionamento do privado em detrimento do que é de responsabilidade do coletivo. Esta é uma constatação de Baquero (2001), quando analisa a cultura política no contexto atual. Conclui que há um enfraquecimento dos laços sociais e percebe-se a institucionalização do individualismo. Isto faz com que o interesse privado se sobreponha ao coletivo;

e) a formação continuada e permanente de lideranças nas comunidades, escolas, famílias, igrejas e partidos políticos pode fazer a diferença na gestão da vida pública. A prática da pesquisa revelou que lideranças esclarecidas animam e elevam o espírito público. Nesta perspectiva, cabe às instituições em geral assumir como prioridade a formação de lideranças como mediação primordial para a qualificação da ação pública. Na

⁹ Em pequenos município onde predomina a agricultura familiar, com a evasão dos jovens, os aposentados são um grupo social com grande peso no poder político e força econômica. Na prática constituem uma nova classe, que busca seus espaços em com cargos na administração pública.

região das Missões, especialmente as comunidades germânicas de Salvador das Missões e arredores possuem um significativo caldo cultural no campo do associativismo e cooperativismo que pode ser integrado como experiência político-pedagógica e educativa, na gestão pública. Os frequentes estragos que a falta de clareza na relação do público e do privado provocam, especialmente nos períodos eleitorais, são apontados na entrevista de uma liderança comunitária. Discorrendo sobre o contexto político atual, Bertino P. Hartwig destaca que "as disputas atuais aconteceram num clima muito ferrenho, onde houve forte pressão por parte da Cooperativa¹⁰ e da Prefeitura. Este clima quebrou o espírito comunitário. Vai levar tempo para voltar". (p.4);

f) a construção e administração do ente público continua sendo o grande desafio da humanidade. Quais mediações formadoras são chamadas a contribuir para que as pessoas, os grupos sociais e os dirigentes sejam edificadores do espírito público? Ciente de que a educação formal não dá conta da complexidade do processo educativo, entende-se haver outros espaços que partilham essa missão. Instituições como a família, escola, igreja, Estado e Organizações Não Governamentais (ONGs), são instâncias que influenciam na formação do ser humano. Comportamentos e práticas sociais são efeitos de concepções político-pedagógicas que encontram apoio em estruturas institucionalizadas historicamente. Na condição de coordenador das ações de interesse geral, um Estado democrático é controlado pela participação ativa da sociedade na definição das políticas de interesse geral. Quem deve educar o soberano?¹¹ Quem educará o educador? No campo popular, entende-se que esta é tarefa da população, da sociedade civil, mediante a participação ativa e co-responsável pela gestão.

As experiências democráticas que concorrem para o aperfeiçoa-

¹⁰Refere-se a Cooperativa Mista São Roque, de Vila Santa Catarina, município de Salvador das Missões.

¹¹ Refere-se a título de livro publicado pela editora Miño Y Dávila/IPF, de Buenos Aires, em 1994, "Educar al Soberano", pelo destacado pensador crítico da educação argentino e latino-americano, José Tamarit. A obra também foi traduzida para o português e publicada em 1996, pelo Instituto Paulo Freire e Cortez.

mento da gestão são as que reforçam a participação dos segmentos constitutivos do processo. O OP Estadual pode ser considerado uma ação estratégica na busca do aperfeiçoamento das instituições democráticas. O processo de participação popular é uma ação política que se caracteriza pela intervenção nas relações de poder e também de uma ação mediadora de caráter pedagógico. Este é o aspecto educativo do processo. Há uma intencionalidade que é apreendida pelos participantes e que é o combustível necessário para o estabelecimento de novas relações entre Estado e Sociedade. Para Pontual (2000) "a participação popular é o elemento substantivo para possibilitar efetivamente uma mudança na relação Estado/Sociedade em que esta última passe a controlar e a definir o Estado de que necessita" (p.33). O OP, como toda ação educativa é uma prática social que não constitui um fim em si mesma.

5 Indicadores de capital político na prática do OP

Na prática de pesquisa realizada em Salvador das Missões constatou-se que o processo de participação popular potencializa a emergência de capital político¹². As pessoas que aceitaram participar ativamente do OP reconheceram que o poder é uma força que todos os seres humanos podem exercer. Uma sociedade que concentra poder e renda não oferece as condições básicas para que a população em geral possa exercer a cidadania. Na pedagogia do OP cabem todos. Quais são as mediações pedagógicas indicadoras da constituição de capital político neste processo? O que faz pessoas dar crédito a um movimento de participação popular? O que sustenta a permanência da credibilidade? O que pode fazer crescer a credibilidade em relação a determinado fato social?

A partir da pesquisa de campo, constatou-se alguns indicadores de capital político:

a) a efetiva implementação na destinação de recursos públicos. Esta capacidade distributiva (Souza, 2001) resulta em confiança e reconheci-

¹²Cf. Bourdieu (1998), "uma forma de capital simbólico, crédito firmado na crença e no reconhecimento (...) nas inúmeras operações de crédito pelas quais os agentes conferem a uma pessoa - ou a um objeto - os próprios poderes que eles reconhecem" (p.187-8).

mento do processo do OP. No momento que as prioridades escolhidas não se transformarem em ações cessará o crédito. Nisso está uma das grandes virtudes do OP pois mais de 80% das demandas foram concretizados.

b) aprendizagem da cidadania (Streck, 2003). Os participantes reconhecem no processo do OP um lugar de aprender e ensinar. As reuniões são lugares onde circulam saberes sobre os mais diversos assuntos da vida pública. Aí se constroem e ampliam conhecimentos que passam por diferentes níveis. Estes conhecimentos aprofundam um saber relacional.

c) a auto-estima dos participantes (Fedozzi, 2002; Rodrigues, 2002). O crescimento da auto-estima dos participantes possui relação com os resultados alcançados. Na medida em que as prioridades escolhidas nas assembléias foram implementadas, esta prática social adquiriu um crédito e confiança dos sujeitos envolvidos. Isto anima e resgata o sentido da vida e do ser humano como agente social e político.

d) renovação de lideranças (Herbert, 2002). Os conflitos produzidos por ocasião da implantação do OP-RS decorrem de uma prática que reveste de capital político lideranças populares. Estas disputavam os espaços políticos ocupados tradicionalmente pelas lideranças tradicionais. Tratava-se de uma alteração profunda na concepção das relações do Estado com a sociedade civil. A legitimidade das lideranças emergentes se fundamenta na potencial político pessoal ou pela investidura de poder recebido como fiel depositário do partido e o seu vínculo com as causas populares.

e) a ação popular altera a cultura de submissão do indivíduo às autoridades (Rodrigues, 2002; Santos, 2003). O processo de participação cumpre um papel pedagógico na alteração da cultura política patrimonialista. É fundamental desenvolver a autonomia e liberdade de pensamento. A participação popular nos destinos das políticas públicas evita os constantes equívocos e desvios dos recursos disponíveis para as obras de caráter social. O debate e o diálogo são práticas características de sociedades democráticas.

Considero que o Orçamento Participativo, como toda ação educativa, é uma prática social que não constitui um fim em si mesmo. O processo de participação popular é uma ação mediadora de caráter pe-

dagógico que pode vir a constituir-se em estratégia na busca do aperfeiçoamento das instituições do campo democrático.

ABSTRACT: *This work results from field research in Salvador das Missões, a town in the Mission region in the south of Brazil, conducted as part of my doctoral research. The investigation aimed at answering doubts regarding political-pedagogic learning, factors that interfere in the results and indications of politic capital that emerge from the practice of the Participative Budget in the Rio Grande do Sul State. Data collection was possible through a participative research conducted by the focal group technicians as well as through interviews. In the practice of Participative Budget, in this region in the south of Brazil, the following indicatives of politic capital are regarded: the effective implementation for the destination of public resources, citizenship learning, participants' self-esteem, leadership renewal and popular action, which alters the culture of submission of the individuals towards the authorities. It is considered that the Participative Budget, like any educative action, is a social practice that does not constitute an end on itself. The popular participation process is a pedagogic arbitrating action for the improvement of democratic institutions.*

Key Words: *Participative Budget, Popular Participation, Focal Groups, Pedagogy, Learning.*

Referências

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação.** (Org.) Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani - Petrópolis, RJ: Vozes, 1998 - (Ciências sociais da educação).

FEDOZZI, Luciano. **O EU e os OUTROS:** a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre, UFRGS, Te4se, 2002.

HERBERT, Sérgio Pedro. **A experiência pedagógica do orçamento**

participativo em comunidades da região do Vale do Caí. São Leopoldo, UNISINOS, Dissertação de Mestrado, 2002.

RODRIGUES, Iria Charão. **Participação popular na construção de uma nova cultura política.** In Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul. Laura Tavares Soares (organizadora); [prefácio Olívio Dutra]. - Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002, p.319-334.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução:** para ampliar o cânone democrático. In Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Boaventura de Sousa Santos (Org.). - 2ª ed. - Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-42.

SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo:** a experiência do Rio Grande do Sul. In Fórum Social Mundial: A construção de um mundo melhor. Antônio David Cattani (Org.). - Porto Alegre: Vozes/Corag/Unitrabalho/Veraz, 2001.

STRECK, Danilo Romeu. **Educação para um novo contrato social.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo:** uma explicação para as amplas variações nos resultados. In A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. Leonardo Avritzer, Zander Navarro (Org.) - São Paulo: Cortez, 2003.

SACCO DOS SANJOS, Flávio. **A Pluriatividade e suas manifestações na Região Missioneira Gaúcha.** XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociedade Rural - Cuiabá, MT, 2004.