

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – UMA ESCOLA DE FORMAÇÃO POLÍTICA

Ana Patrícia Moura de Oliveira¹

RESUMO

Este trabalho aborda a questão do Orçamento Participativo sob o olhar da formação cidadã. A questão norteadora é refletir de que forma a coletividade pode participar da gestão democrática no estado democrático de direito. Nosso pressuposto tem uma dimensão ética que vai além da política, uma dimensão moral e de concepção de vida, de mundo. Como partimos de um mundo plural, heterogêneo, composto por pessoas com etnias, culturas, crenças e projetos diferentes, acreditamos que governar só é possível se se buscarem consensos, através de engajamento e participação popular tecido dentro desta mesma sociedade moderna. Sociedade nascida sob as estrelas da aceleração e da conquista de terras, e essas estrelas formam uma constelação que contém toda a informação sobre seu caráter, conduta e destino. Para lê-la, basta um cidadão treinado; não um astrólogo imaginativo.

PALAVRAS-CHAVE

Ciências Sociais. Sociedade Moderna. Orçamento Participativo. Cidadania. Brasil.

ABSTRACT

This work addresses the issue of participatory budgeting under the gaze of citizen training. The guiding question is to reflect how the community

1. Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Negócio do Estado de Sergipe – FANESE. Especialista em Gestão Pública, pela Universidade Tiradentes. E-mail: financas@maruim.se.gov.br

can participate in democratic management in the democratic State of law. Our presupposition has an ethical dimension that goes beyond politics, a moral dimension and design of life, of the world. As we start from a plural world, heterogeneous, composed of people with different races, cultures, beliefs and different projects, we believe that rule is only possible if we seek consensus, through popular participation and engagement within the fabric of modern society. Born under the stars society acceleration and the conquest of lands, and these stars form a constellation that contains all the information about your character, conduct and destination. To read it, just a trained citizen; not an astrologer imaginative.

KEYWORDS

Social sciences, Modern society, Participatory budgeting, Citizenship, Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a questão do Orçamento Participativo sob o olhar da formação cidadã. A questão norteadora é refletir de que forma a coletividade pode participar da gestão democrática no estado democrático de direito.

Nosso pressuposto tem uma dimensão ética que vai além da política, uma dimensão moral e de concepção de vida, de mundo. Como vivemos em mundo plural, heterogêneo, composto por pessoas com etnias, culturas, crenças e projetos diferentes, acreditamos que a vida em sociedade só é possível se se buscarmos consensos.

A ideia do consenso como uma construção, como uma caminhada, é uma ideia extremamente solidária e fraterna, justamente porque não priorizamos no nosso semelhante a diferença. Queremos buscar aquilo que nos une, não o que nos separa.

Para tal empreitada, montamos os andaimes na reflexividade da vida social moderna, consubstanciada nas práticas sociais que são constante-

mente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas.

A cidade é o *locus* privilegiado desta construção. Aqui, mais do que em qualquer outro lugar, estamos submetidos às pressões e distorções que caracterizam a história deste país. País marcado pelas desigualdades sociais, pelas carências de todo tipo, massacrado pelos quinhentos anos de uma elite econômica, intelectual e social que pouco se importou com as massas.

Mas é justamente a partir das cidades que o caminho inverso se torna possível. A constituição e o uso da ferramenta mais importante que podemos utilizar na modelagem da cidadania: o Orçamento Participativo, principal instrumento da construção coletiva no estado democrático de direito.

Este trabalho se dedica a esta questão. Foram selecionados para exame três conceitos básicos em torno dos quais as narrativas se desenvolvem: o Orçamento Público, a Gestão Democrática e o Orçamento Participativo como gerador desta mudança.

Mais do que uma simples escolha de obras e definição de políticas públicas, o Orçamento Participativo é, em sua essência, uma escola de cidadania. É um espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações, o reconhecimento de que 'você é capaz'.

2 NOÇÕES GERAIS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é um programa de custos, investimentos, inversões, transferências e receitas proposto pelo Poder Executivo para um período financeiro e aprovado pelo Poder Legislativo que em seu processo histórico, acompanhou a tendência mundial, prevendo em suas normas a elaboração de planejamentos e orçamentos.

Isto ocorreu desde a Constituição de 1824 a 1988 e foi citado em muitos artigos dedicados às finanças públicas, conforme evolução histórica.

A Constituição de 1824, denominada Constituição Imperial, surge às primeiras exigências para elaboração do orçamento público. Inicialmente esta Constituição previa que a elaboração da proposta orçamentária competia ao Poder Legislativo.

A Constituição de 1891 altera a distribuição de competências em relação ao orçamento. Houve retrocesso, ficando estabelecido que a proposta orçamentária fosse elaborada pelo Congresso Nacional, cabendo a este orçar a receita e fixar a despesa anualmente.

A Constituição de 1934 traz avanço na elaboração da proposta orçamentária e é dado destaque a esta questão. Competia ao Presidente da República enviar a Câmara dos Deputados a proposta de orçamento. Esta, por sua vez, era elaborada pelos diversos Ministérios, sendo o Ministério da Fazenda responsável pela consolidação das propostas dos diversos órgãos governamentais e, posteriormente, enviada ao Congresso Nacional.

Na Constituição de 1937 cria-se junto a Presidência da República um Departamento Administrativo com objetivo de organizar a proposta orçamentária de acordo com instruções da Presidência da República. E na Constituição de 1946, o Poder Executivo elaborou o projeto de Lei do orçamento por meio de seus ministérios e encaminhou ao Ministério da Fazenda, que consolidava e encaminhava ao Congresso Nacional.

A Constituição de 1967 permaneceu os mesmos procedimentos, mas competia aos ministérios elaborar suas propostas e encaminhá-las ao Ministério da Fazenda, que consolidava e enviava ao Congresso Nacional para fins de apreciação.

Na atual Constituição surgem novos conceitos e regras sobre a questão orçamentária. Sendo a mais inovadora a que contemplou os avanços conquistados pela sociedade, principalmente a democratização do planejamento e orçamento.

Para Kohama (2006) o Orçamento Público tradicional tinha por finalidade principal o controle político das ações governamentais, que o Poder

Legislativo exercia sobre as atividades financeiras do Poder Executivo, principalmente sob o aspecto contábil-financeiro.

Modernamente, em face do entendimento de que o orçamento integra o Sistema de Planejamento, há uma extensão de sua definição, que procura essa integração do processo de planejamento-orçamento.

Assim, o citado autor define o orçamento como um processo pelo qual se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico.

O Poder Executivo pode necessitar e solicitar ao Poder Legislativo a aprovação de Créditos Adicionais como Suplementares, Especiais e Extraordinários para cumprir com suas obrigações. As noções de Elaboração do Orçamento e os Regimes Contábeis são as forma de registrar as movimentações econômico-financeiras ocorridas durante a execução do Orçamento Público.

O Governo tem como responsabilidade fundamental o melhor nível dinâmico de bem-estar à coletividade. Para tanto, utiliza-se de técnicas de planejamento e programação de ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado.

A adoção de um Sistema de Planejamento Integrado deveu-se a estudos técnicos científicos, levados a efeito pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

Desta forma, os estudos aludidos concluíram que nos países subdesenvolvidos os recursos financeiros gerados pelo governo, em geral, são escassos em relação às necessidades da coletividade, e o Sistema de Planejamento Integrado busca, por meio da escolha de alternativas prioritárias, o me-

lhor emprego dos meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes.

O Sistema de Planejamento Integrado, no Brasil também conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento, consubstancia-se nos seguintes instrumentos em atenção ao art. 165 da Constituição Federal:

- a) Plano Plurianual;
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Lei de Orçamentos Anuais.

De forma sintética pode-se afirmar que o Plano Plurianual é um plano de médio prazo, por meio do qual se procura ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

A lei que institui o Plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. E nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas e o Orçamento da Seguridade Social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no Plano Plurianual.

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além das disposições constitucionais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá observar o que prescreve a Lei Complementar n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), principalmente:

- Equilíbrio entre receita e despesa;
- Critério e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas no art. 9° e no inciso II do § 1° do art. 3 da supracitada lei;
- Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financeiros com recursos dos orçamentos;
- Demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Por fim, integrará o projeto de Lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativos a receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem.

A Lei de Orçamentos Anuais nada mais é do que a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados.

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- I. Orçamento Fiscal referente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II. Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- III. Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vin-

culados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Finalizando, podemos dizer que a lei dos orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente, materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados, visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade.

O Orçamento Municipal Participativo é uma metodologia de gestão dos recursos econômicos financeiros que considera as práticas de vida das pessoas para a elaboração do mesmo. É por meio do Orçamento Participativo que a população tem como externar as demandas de sua localidade, de seu bairro, de seu povoado por meio da participação e do debate entre a própria comunidade que priorizará as suas demandas.

Ele representa a possibilidade de direcionar de forma eficaz os recursos financeiros estimados para recebimento no exercício seguinte, atendendo aos anseios das populações, especialmente as mais fragilizadas e dos seus respectivos gestores.

A princípio deverá ser feito um trabalho de conscientização por parte dos poderes constituídos no sentido de informar a importância da participação popular na elaboração do Orçamento Participativo e deixar claro, que nós temos o poder e o direito de eleger quais as prioridades de nossa rua, de nosso bairro e de nossa cidade em todos os aspectos.

3 GESTÃO DEMOCRÁTICA

Como foi visto acima, prevê a Constituição Federal Brasileira, no § 9 do art. 165, a elaboração de uma lei complementar, cujo objetivo é dispor sobre:

O exercício financeiro; a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, e ainda estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamentos de fundos.

A despeito da determinação, a citada lei complementar ainda não foi elaborada. Para disciplinar a matéria tem sido observada a Lei n° 4.320/64, que, apesar anterior à Constituição Federal de 1988, foi por esta recepcionada, estabelecendo, pois, normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A questão norteadora deste trabalho é refletir de que forma a coletividade pode participar da gestão pública no estado democrático de direito em que estamos inseridos. E quais seriam as transformações sociais necessárias para atingir tal objetivo?

O Orçamento Participativo surge no Brasil nos anos de 1980, como um método inovador para gerir os recursos públicos municipais. E continua desta maneira até o final dos anos de 1990, quando mecanismos de consulta em torno da decisão orçamentária são levados a efeito, também, por alguns governos estaduais.

Para Azevedo (2005) o processo de reconquista da autonomia municipal institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, a elevação das receitas e a descentralização político-administrativa vêm a somar-se novas práticas de organização do poder no âmbito local, onde passa a ser dado destaque à participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que, a partir do final dos anos de 1980, ganha visibilidade nacional a política de Orçamento Participativo com a experiência de Porto Alegre. Essa prática logo se espalhou para diversas capitais, atingindo tanto as chamadas administrações populares, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores – Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém –, quanto grandes metrópoles governadas por outros partidos de diferentes tendências como Salvador e Recife.

A democratização da relação entre o Estado e a sociedade, por meio do Orçamento Participativo, aumenta a visibilidade e a transparência do processo orçamentário, anteriormente encarado

como questão que dizia respeito somente a um pequeno número de especialistas, possibilitando a apropriação de informações e de conhecimento técnico pela população.

O Orçamento Participativo é um instrumento de participação política muito importante para a coletividade, além de poder ajudar a administração pública na melhor aplicação dos recursos financeiros cada vez mais escassos.

O Orçamento Participativo é uma das práticas mais inovadoras da gestão democrática surgida no Brasil nos últimos anos. É uma das mais significativas experiências de participação social e popular. Ocorreu inicialmente no espaço das cidades como reação aos processos autoritários de gestão pública municipal.

O processo tradicional de elaboração dos orçamentos públicos é inacessível à cidadania, sendo, portanto uma prática abominada nos governos éticos, democráticos e populares. Ele estabelece uma distância intransponível entre governantes e governados, não respeitando a vontade cidadã. O orçamento neste caso é orientado por critérios unicamente técnicos, sem o envolvimento da comunidade na discussão das prioridades.

O que diferencia um governo democrático e popular de um governo conservador é, sobretudo, o comprometimento deste na emancipação social, econômica, política, espiritual das pessoas, para que elas possam ser sujeito da História. Um governo que aposte na conscientização política dos cidadãos, na organização social e popular, na construção coletiva de uma sociedade mais justa, mais ética, necessita manter canais de comunicação constantes, objetivos, sinceros e ágeis.

O Orçamento Participativo se constitui em um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Com sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender a interesses partidários, clientelistas, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem a desaparecer. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade.

O Orçamento Participativo pode ser considerado, também, como um antídoto contra a burocracia no sentido pejorativo da palavra. Significa, portanto, a criação e ampliação dos espaços democráticos, do controle social sobre o Estado.

Cidadania, interatividade, noção de orçamento e gasto público, o tamanho do Estado e sua capacidade de investimento e de contrapartida às ansiedades da população da solidariedade entre as comunidades, esta tem sido a fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que efetivamente a participação popular e principalmente o cidadão entende que aquilo que foi aprovado será realizado.

O que realmente interessa é a aprovação interna das associações e as deliberações das plenárias. Isto dá força e prestígio ao Orçamento Participativo, afastando de pleno a suspeita por parte do cidadão que na verdade teríamos apenas um referendo de promessas. Com isso temos a garantia da soberania do processo associativo e da votação e decisão cidadã das plenárias.

O Orçamento Participativo passa a ser visto como uma escola de cidadania. É um espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações. As pessoas se expõem, discute a princípio o que lhes diz respeito mais diretamente, o que faz parte do seu dia a dia.

Com o aprofundamento das discussões, vem o crescimento da abordagem e da compreensão dos problemas e das soluções de forma coletiva. Compreendendo com mais clareza as áreas de competência e responsabilidade das diferentes esferas de poder, bem como os espaços de ação conjunta, passam a discutir o estado e o país e começam a se interessar por questões de conjuntura política nacional e internacional – passam a ter outra concepção de mundo.

O reconhecimento de que “você é capaz”, e que pode definir por meio de seu voto o plano de obras de determinada cidade, é revolucionário. Traz consigo a ideia de voar mais alto, de sonhar com outras possibilidades, desvendando uma face

desconhecida, oculta no íntimo de cada ser. O Orçamento Participativo torna-se assim uma escola de formação política e de reconhecimento do poder de transformação social.

Em uma sociedade injusta como a em que vivemos, com um acúmulo de dívida social muito grande, o Orçamento Participativo é uma força renovadora, pois incentiva e provoca o encontro dos cidadãos, potencializando a utilização dos limitados recursos públicos.

Estabelece prioridades de forma mais democrática, obriga o poder público a ser um interlocutor com os interessados, com os mais carentes, que vivem nas favelas, nos conjuntos, nos bairros de periferia, que quase nunca têm sua voz ouvida.

As pessoas que moram nessas regiões mais deprimidas economicamente, nas vilas, nos bairros, nos distritos, têm uma vivência maior da sua realidade, sabem hierarquizar as suas carências e demandas e encontrar as melhores soluções para enfrentá-las. Revelam seus saberes construídos pelas suas vivências. Podem nessas ocasiões revelar a emergência de uma nova dimensão do espaço urbano para atender às demandas acumulada.

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO GERADOR DE MUDANÇAS

O Orçamento Participativo tem sido abordado neste trabalho não só como um instrumento de participação política na sociedade representativa, mas também como uma forma de transformação social desta sociedade.

Giddens (1991) desenvolve uma análise institucional da modernidade com ênfases cultural e epistemológica. A vida social é ordenada por meio da separação do tempo e do espaço e a transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço.

Assim, quem quer que estude as cidades hoje em dia, em qualquer parte do mundo, está ciente de que o que ocorre numa vizinhança local tende a ser influenciado por fatores, tais como dinheiro mundial e mercado de bens, operando a uma distância indefinida da vizinhança em questão.

Como sempre, o trabalho do pensamento crítico é trazer à luz os muitos obstáculos que se amontoam no caminho da emancipação. Dada a natureza das tarefas de hoje, os principais obstáculos que devem ser examinados urgentemente, estão ligados às crescentes dificuldades de traduzir os problemas privados em questões públicas, de condensar problemas intrinsecamente privados em interesses públicos que são maiores que a soma de seus ingredientes individuais, de tal modo que possam assumir novamente a forma das visões da sociedade 'boa' e 'justa'.

Com o advento da modernidade, a reflexividade assume um caráter diferente. Ela é introduzida na própria base da reprodução do sistema, de forma que o pensamento e a ação estão refratados entre si.

A reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são, constantemente, examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas próprias práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter.

O mundo atual é constituído por e através de conhecimento reflexivamente aplicado, mas a equação entre conhecimento e certeza revelou-se erroneamente interpretada. Estamos em grande parte num mundo que é inteiramente constituído por meio de conhecimento reflexivamente aplicado, mas onde, ao mesmo tempo, não podemos nunca estar seguros de que qualquer elemento dado deste conhecimento não será revisado.

Conclui o autor citado, afirmando que em ciência, nada é certo, e nada pode ser provado, ainda que o empenho científico nos forneça a maior parte da informação digna de confiança sobre o mundo a que podemos aspirar. No coração do mundo da ciência sólida, a modernidade vagueia livre. Seria imprudente negar, ou mesmo subestimar, a

profunda mudança que o advento da modernidade que vagueia livre, produziu na condição humana.

Bauman (2001) dedica-se a esta questão. O autor examina cinco conceitos básicos em torno dos quais as narrativas ortodoxas da condição humana tendem a se desenvolver: a emancipação, a individualidade, o tempo/espaço, o trabalho e a comunidade. Transformações sucessivas de seus significados e aplicações práticas são exploradas com a esperança de salvar os bebês do banho desta torrente de água poluída.

A modernidade significa muitas coisas, e sua chegada e avanço podem ser aferidos, utilizando-se muitos marcadores diferentes. Uma característica da vida moderna e de seu moderno entorno, se impõe, no entanto, talvez como a "diferença que faz a diferença"; como o atributo crucial que todas as demais características seguem. Esse atributo é a relação cambiante entre espaço e tempo.

A modernidade começa quando o espaço e o tempo são separados da prática da vida e entre si, e assim podem ser teorizados como categorias distintas e mutuamente independentes da estratégia e da ação; quando deixam de ser, como eram, ao longo dos pré-modernos, aspectos entrelaçados e dificilmente distinguíveis da experiência vivida, presos numa estável e aparentemente invulnerável correspondência biunívoca.

Este autor afirma então que a cidade é um assentamento humano em que estranhos têm chance de se encontrar, isto significa entre outras coisas, que estranhos têm chance de se encontrar em sua condição de estranho, saindo como estranhos do encontro casual que termina de maneira tão abrupta quanto começou.

No encontro de estranhos não há uma retomada a partir do ponto em que o último encontro acabou, nem trocas de informações sobre as tentativas, atribuições ou alegrias desse intervalo, nem lembranças compartilhadas: nada em que se apoiar ou que sirva de guia para o presente encontro.

Como a aranha, cujo mundo inteiro está enfeitado na teia que ela tece a partir de seu próprio abdome, o único apoio com que estranhos que se encontram podem contar deverá ser tecido do fio fino e solto de sua aparência, palavras e gestos. No momento do encontro não há espaço para tentativa e erro, nem aprendizado a partir dos erros ou expectativa de outra oportunidade.

O que se segue é que a vida urbana requer um tipo de atividade muito especial e sofisticada, de fato um grupo de habilidades sob a rubrica "civilidade", isto é, a atividade que protege as pessoas umas das outras, permitindo, contudo, que possam estar juntas. Usar uma máscara é a essência da civilidade.

As máscaras permitem a sociabilidade pura, distante das circunstâncias do poder, do mal-estar e dos sentimentos privados das pessoas que as usam. A civilidade tem como objetivo proteger os outros de serem sobrecarregados com nosso peso.

O que significa, então, dizer que o meio urbano é "civil" e, portanto, propício à prática individual da civilidade? Significa, antes e acima de tudo, a disponibilidade de espaços que as pessoas possam compartilhar como *personae públicas* – sem serem instigadas, pressionadas ou induzidas a tirar as máscaras e "deixar ir", "expressar-se", confessar seus pensamentos e exibir seus pensamentos, sonhos e angústias.

Mas também significa uma cidade que se apresenta a seus residentes como um bem comum que não pode ser reduzido ao agregado de propósitos individuais e como uma tarefa compartilhada que não pode ser exaurida por um grande número de iniciativas individuais, como uma forma de vida com um vocabulário e lógica próprios, e com sua própria agenda, que é maior e mais rica que a mais completa lista de cuidados e desejos individuais – de tal forma que "vestir uma máscara pública" é um ato de engajamento e participação, e não um ato de descompromisso e de retirada do "verdadeiro eu", deixando de lado o intercurso e o envolvimento público, manifestando o desejo de ser deixado só e continuar só.

Há muitos lugares nas cidades contemporâneas a que cabe o nome de ‘espaços públicos’ e neste tralhado se estuda o Orçamento Participativo como espaço de engajamento e participação de construção da cidadania por meio do planejamento do orçamento para atender as necessidades das pessoas de um modo geral, especialmente aquelas menos favorecidas.

Para Cornelius Castoriades (APUD BAUMAN, 2001), o que está errado com a nossa sociedade em que vivemos é que ela deixou de se questionar. É um tipo de sociedade que não mais reconhece qualquer alternativa para si mesma e, portanto, sente-se absolvida do dever de examinar, demonstrar, justificar (e que dirá provar) a validade de suas suposições tácitas ou declaradas.

Isto não significa, entretanto, que nossa sociedade tenha suprimido o pensamento crítico como tal. Ela não deixou seus membros seus membros reticentes (e ainda menos temerosos) em lhe dar voz. Ao contrário: nossa sociedade – uma sociedade de ‘indivíduos livres’ – fez da crítica da realidade, da insatisfação com ‘o que aí está’ e da expressão dessa insatisfação uma parte inevitável e obrigatória dos afazeres da vida de cada um de seus membros.

Mas, como temos abordado acima, estamos hoje engajados na ‘política vida’; somos ‘seres reflexivos’, que olhamos de perto cada movimento que fazemos que estejam raramente satisfeitos com os resultados e sempre prontos a corrigir-los.

Entretanto, essa reflexão não vai longe o suficiente para alcançar os complexos mecanismos que conectam nossos movimentos com seus resultados e os determinam, e menos ainda as condições que mantêm estes mecanismos em operação. Somos talvez mais ‘predispostos à crítica’, mas nossa crítica é, por assim dizer, ‘desdentada’, incapaz de afetar a agenda estabelecida para nossas escolhas na ‘política vida’. A liberdade sem precedentes que nossa sociedade oferece a seus membros chegou e com ela, também, uma impotência sem precedentes.

O tipo de ‘crítica desdentada’, característico da sociedade moderna em sua forma presente, pode

ser aproximado do padrão do acampamento. O lugar está aberto a quem quer venha com seu trailer e dinheiro suficiente para o aluguel; os hóspedes vêm e vão; nenhum deles presta muita atenção a como o lugar é gerido, desde que haja espaço suficiente para estacionar o trailer, as tomadas elétricas e encanamentos estejam em ordem e os donos dos trailers vizinhos não façam muito barulho e mantenham baixo o som de suas TVs portáteis e aparelhos de som depois de escurecer.

O que os motoristas querem dos administradores do lugar não é muito mais (mas tão pouco menos) do que ser deixados à vontade. Em troca, não pretendem desafiar a autoridade dos administradores e pagam o aluguel no prazo. Como pagam, também demandam. Tendem a ser inflexíveis quando defendem seus direitos aos serviços prometidos, mas em geral querem seguir seu caminho e ficariam irritados se isso não lhes fosse permitido.

Ocasionalmente, podem reivindicar melhores serviços; se forem bastante incisivos, vociferantes e resolutos, podem até obtê-los. Se se sentirem prejudicados, podem reclamar e cobrar o que lhes é devido – mas nunca lhes ocorreria questionar e negociar a filosofia administrativa do lugar, e muito menos assumir a responsabilidade pelo gerenciamento do mesmo.

Desta forma, tem-se defendido neste trabalho o Orçamento Participativo como um dos instrumentos necessário e basilar na construção de uma sociedade democrática, mas não suficiente, para garantir o controle dos governantes pelos cidadãos nos interstícios das eleições.

Neste diapasão, torna-se primordial o incremento gradual de diversos instrumentos de controle social sobre os sistemas de provisão de bens e serviços públicos como forma de mitigar paulatinamente as nossas desigualdades estruturantes.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho abordamos alguns aspectos da teoria social na elucidação dos processos concretos da vida social, no sentido de desmistificar

a concepção do consenso ortodoxo, consubstanciados em leis e generalizações tão presentes no mundo pós-modernista.

A solução de qualquer problema depende de uma compreensão dos fatores nele envolvidos. A existência de opiniões diametralmente opostas sobre o manejo das questões com que hoje nos defrontamos é o melhor indício do pouco que sabemos a respeito de suas causas.

A participação popular e a própria democracia direta, coexistindo e fortalecendo a democracia representativa, estão presentes na Constituição Federal de 1988. Entre os valores fundamentais estabelecidos nos princípios fundamentais do artigo 1º está a cidadania.

A cidadania pressupõe, além dos direitos e garantias individuais e os direitos sociais, o pleno

exercício dos direitos políticos, a corresponsabilidade entre a sociedade civil e os poderes constituídos na solução dos problemas coletivos e na construção do bem comum e do desenvolvimento sustentado.

O cidadão se contrapõe ao súdito e ao cliente e se torna sujeito da sua própria história e da história coletiva do município, do estado, do país. O cidadão, além do direito de votar, participa ativamente na gestão da coisa pública.

O Brasil urbano, industrializado, vivendo uma situação social na qual as massas estão presentes e são reivindicantes de cidadania e têm ansiedade por melhores condições de vida, precisa conviver com instrumentos de participação democrática. Aprenderá com ele algo do que fomos ou do que ainda somos em parte. Mas o que não queremos ser no futuro.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio; FERNANDES, Rodrigo (Org.). **Orçamento participativo**. Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública**. Teoria e prática. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Recebido em: 25 de março de 2014

Avaliado em: 12 de novembro de 2015

Aceito em: 12 de novembro de 2015
