ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO: INSTRUMENTO DE EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

BUDGET DEMOCRATIQUE: INSTRUMENT DE L'EDUCATION POUR LA CITOYENNETÉ

Carolina de Brito Barbosa
Mestranda pelo programa de Pós- Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB, na linha Democracia, Cultura e Educação em Direitos Humanos.
carolina1308@bol.com.br.

Ana Luisa Celino Coutinho
Professora da Pós-Graduação do Centro de Ciência Jurídicas da UFPB. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.
aluisacc@gmail.com.

RESUMO

A Gestão Democrática ou Participativa vem ganhando destaque na esfera das administrações públicas. Estudos têm enfatizado que essa prática possibilita aos cidadãos um exercício efetivo de sua cidadania, desenvolvendo nova cultura política e fortalecendo o Estado Democrático de Direito. O cenário global nos últimos tempos vem refletindo as mudanças econômicas e políticas que estão alterando a maneira como interagem os mais diversos agentes sociais e políticos. Este novo modelo de gestão pública desenvolve práticas participativas a exemplo do Orçamento Democrático, instrumento que se propõe a democratizar os espaços públicos, valorizando a participação, auxiliando o processo educativo do cidadão e a formação da consciência cidadã. Este trabalho tem como objetivo analisar como o Orçamento Democrático colabora com o processo de educação para cidadania, por meio de modificações de consciência política democrática e reconhecimento, abordando temas referentes à cidadania, educação para cidadania, participação popular e orçamento democrático. A hipótese é fundamentada na possibilidade da contribuição desse instrumento na educação para a cidadania, estimulando os novos atores políticos a se introduzirem em outros espaços de participação social, desenvolvendo a sua formação cidadã. Para o desenvolvimento da pesquisa fez-se uso da metodologia qualitativa e como técnica de pesquisa fez-se uso da pesquisa bibliográfica, baseada no pensamento dos autores Boaventura de Souza Santos, Rubens Pinto Lyra, Maria Victoria Benevides, entre outros. Esse estudo procura refletir sobre a possibilidade do orçamento democrático resgatar a efetividade da democracia, retomando o conceito de cidadania e soberania popular, pautado na ideia de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia participativa, Orçamento democrático, Cidadania ativa.

RÉSUMÉ

La Gestion Démocratique ou Participative prend de l'ampleur dans la sphère du gouvernement. Des études ont souligné que cette pratique permet aux citoyens un

exercice effectif de la citoyenneté, en développant une nouvelle culture politique et en renforçant l'État de Droit Démocratique. La scène mondiale ces derniers temps a reflété les changements économiques et politiques qui modifient la façon dont les plus divers agents sociaux et politiques interagissons. Ce nouveau modèle de gestion publique développe des pratiques participatives telles que le Budget Démocratique, un instrument qui vise à démocratiser l'espace public, en valorisant la participation, en aidant le processus éducatif du citoyen et la formation de la conscience citoyenne. Cette étude vise à analyser la manière dont le Budget Démocratique collabore avec le processus de l'éducation pour la citoyenneté, grâce à des modifications de la conscience politique démocratique et la reconnaissance, en abordant les questions relatives à la citoyenneté, éducation pour la citoyenneté, la participation populaire et le budget démocratique. L'hypothèse est basée sur la possibilité de la contribution de cet instrument dans l'éducation pour la citoyenneté, en encourageant les nouveaux acteurs politiques à s'introduire dans autres espaces de participation sociale, en développant leur citoyenneté. Pour le développement de la recherche, on a utilisé la méthodologie qualitative et comme technique de recherche, l'usage de la littérature ou recherche bibliographique, basée sur la pensée des auteurs Boaventura de Souza Santos, Pinto Rubens Lyra, Maria Victoria Benevides, entre autres. Cette étude vise à réfléchir sur les possibilités du budget démocratique sauver l'efficacité de la démocratie, en reprenant le concept de citoyenneté et de souveraineté populaire, basé sur l'idée de participation citoyenne dans les affaires présentant un intérêt pour la communauté.

MOTS-CLÉS: La démocratie participative, Le budget démocratique, La citoyenneté active.

SUMÁRIO: 1 - Introdução. 2 - A importância da participação popular. 3 - Desenvolvimento da consciência cidadã. 4 - A participação no Brasil: desenvolvendo a cidadania. 5 – Orçamento Democrático: contribuições e fragilidades. 6 – Considerações Finais. Referências.

1. Introdução

A gestão democrática ou participativa vem ganhando destaque na esfera das administrações públicas. Com a evolução estatal, as estruturas de um Estado, que se diz democrático, não podem estar organizadas na sobreposição do ente estatal sobre os cidadãos.

Neste modelo de gestão, a sociedade civil e o Estado interagem e estabelecem instrumentos que atendem as demandas da sociedade de forma mais eficiente e eficaz, em espaços onde os cidadãos passam a se sentir responsáveis pelo futuro coletivo e onde o Estado entende que é através dos próprios cidadãos que poderá ser um Estado realmente democrático.

A proliferação dessas novas formas de gestão participativa, surgidas com o processo de redemocratização da sociedade e adotadas, primeiramente, por causa da

crise no sistema de representação, vem, atualmente, chamando a atenção para a importância da abertura do espaço público à participação da sociedade civil organizada como meio de ampliação da base democrática, de controle social sobre as ações do Estado e para o desenvolvimento da cidadania.

Neste cenário, uma das iniciativas é o orçamento democrático (OD) que permite que o cidadão participe, efetivamente, e de maneira direta, livre e universal das decisões e do controle do orçamento público, visando uma nova forma de governo para a sociedade, em que a perspectiva da democracia participativa passe a ser a de uma nova cultura política, com redefinição da relação entre Estado/Sociedade.

O presente trabalho resulta do desenvolvimento da pesquisa de mestrado intitulada "Orçamento Democrático: implicações e repercussões no desenvolvimento da consciência cidadã", e tem como objetivo avaliar de que maneira a prática da participação popular, na construção do orçamento, possibilita aos seus participantes a realização de um exercício de cidadania ativa, por meio de modificações de consciência política democrática e do reconhecimento.

Muitos autores afirmam que a experiência do orçamento democrático transcende o processo de gestão pública, de planejamento e prática democrática, resultando, também, num processo político de geração de consciência e cidadania ativa (PONTUAL, 2000; SOUZA, 2001; GOULART, 2006; LUCHMANN, 2007). Para tais autores, estes mecanismos ampliam as possibilidades do cidadão de interferir nas políticas publicas, não restringindo a participação na vida política apenas aos pleitos eleitorais, mas desenvolvendo a consciência da apropriação da coisa publica, compartilhando das decisões políticas e realizando o controle social.

A partir, portanto, dessa premissa, surge o questionamento: o orçamento democrático colabora, de fato, com a formação para a cidadania? Deste modo, a hipótese central de nossa pesquisa é a de que o orçamento democrático contribui para a educação para a cidadania de parcelas dos munícipes que participam desse processo, estimulando sua inserção em outros espaços de participação social, tendo uma relação interdisciplinar, desenvolvendo e auxiliando a questão da formação cidadã.

Portanto, o trabalho tem o intuito de contribuir com as discussões realizadas sobre participação popular e a educação para a cidadania, a partir da apropriação dos mecanismos de funcionamento do Estado pelos atores da sociedade civil onde os mesmos tenham espaço para interferir na formulação, execução e gestão de políticas públicas.

A fim de atingir os objetivos pretendidos, utilizou-se como técnica da pesquisa a pesquisa bibliográfica, com a finalidade de investigar informações sobre o que já foi escrito a respeito do tema, em livros, revistas, publicações em periódicos e bases de dados eletrônicos, tendo como referencia autores como Boaventura de Sousa Santos, Rubens Pinto Lyra, Maria Victoria Benevides.

2. A importância da participação popular

O modelo de gestão participativa apresenta, de maneira geral, um critério de legitimidade fundamentado na ideia de que as decisões políticas precisam ser tomadas por aqueles que a elas se submeterão através do debate público (LÍGIA LUCHMANN, 2007, p. 144). Na literatura política, alguns autores – Sousa Santos (2005), Norberto Bobbio (1997), Victoria Benevides (1991), Konder Comparato (1989) se posicionam entre os adeptos da defesa da democratização mediante a inclusão, na democracia representativa, de mecanismos de participação direta da sociedade nas questões políticas.

Para os adeptos deste modelo de gestão, a participação popular contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do Estado que pretenda verdadeiramente firmar-se como democrático, pois promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de decisão, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e os que decidem, entre aqueles que estão nos mais altos cargos políticos e os que sofrem as consequências das decisões.

A criação destas novas mediações institucionais possibilita que as decisões sobre o futuro sejam sempre decisões compartilhadas, baseadas no princípio da cogestão da coisa pública, através da utilização de mecanismos que satisfaçam os interesses da ampla maioria da população, a partir de um novo parâmetro de relação entre Estado e sociedade. (PONTUAL, 2000, p.28).

Trata-se de iniciar um processo que crie dois focos de poder democrático: um, com origem no voto; outro, originário de instituições diretas de participação (PONTUAL, 2000, p.22). Tarso Genro complementa (2003, p. 13), afirmando que se devem

> [...] abrir espaços, na dialética institucional e sócia, para o surgimento de novas instituições e contrapoderes. Instituições que teriam a

> finalidade de permitir que a redução da capacidade regulatória pública atual – por exemplo - fosse compensada "pela intensificação da cidadania ativa".

Para Lyra (2011, p.01), só há participação política efetiva quando existe democracia participativa, ou seja, quando o cidadão pode apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas, com a efetiva mudança no curso da ação estabelecida pelas forças constituídas. Com a participação, é permitido o alargamento da relação social e o aprendizado dos métodos institucionais, a defesa dos interesses coletivos e o alcance das informações que antes eram ceifadas.

A democracia participativa tem, exatamente, construído uma concepção no sentido de estender o cânone democrático por meio de uma efetiva partilha do poder de gestão da sociedade, edificando o conceito de cidadania de forma permanente, diária, cotidiana. É o chamamento ao eleitor para que, no curso da ação, ele esteja permanentemente colado, integrado, articulado, entendido, próximo do governante, para que as ações sejam permanentemente discutidas (SOUSA, 1997, p. 112).

Para dar efetividade a dinâmica democrática e propiciar o desenvolvimento de uma cultura cívica, novas condutas devem ser implementadas, de modo que o direito cívico de participar das decisões governamentais não se resuma à escolha dos governantes e legisladores.

Tais condutas pautam-se na mudança de paradigmas, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos no debate político e à dimensão pedagógica da política, com a efetivação de práticas que levem à conscientização dos indivíduos, substituindo o modelo de gestão pública excludente por uma administração mais inclusiva dos diversos segmentos sociais.

Tarso Genro e Ubiratan Souza (1997, p.19) assim destacam a importância deste novo método de decidir os assuntos referentes à coisa pública:

> Este seria um método de decidir e, ao mesmo tempo, de gerar controle sobre o Estado e o governo, criando instituições capazes de gerar políticas que tenham um grau cada vez maior de aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de "consensos" e que emerjam de "conflitos, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem – se quiserem – os interesses de todos os cidadãos".

A democracia participativa, portanto, simboliza um verdadeiro movimento social, capaz de renegociar as regras de sociabilidade de um Estado, através justamente da experimentação institucional de novos mecanismos que sejam aptos a promover a emancipação e o fortalecimento do cidadão nas sociedades contemporâneas (SOUSA SANTOS, 2005, p.77).

No contexto desta discussão, a criação de um novo espaço público não estatal significa a criação de um novo contrato político pelo qual o Estado se abre, por decisão dos seus gestores, a uma nova esfera de decisões (direta dos cidadãos) que, combinada com a esfera da representação política, possibilitaria um processo de desprivatização das decisões do Estado e de sua consequente publicização (PONTUAL, 2000, p.29).

Segundo Sousa Santos (2005, p.51),

> a democracia participativa representa um dos campos de resistência e de formulação de alternativas contra a trivialização da cidadania e em prol de uma vida democrática de alta intensidade. Em síntese, como sugere o autor, para a constituição de uma democracia contra-hegemonica que busca alternativas por meio de uma nova gramática social e uma nova institucionalidade para a democracia que possibilite combinar as formas de democracia representativa e participativa, é necessário, antes, construir uma nova realidade, como novos campos de experimentação a partir de alternativas locais, sem prescindir da iniciativa dos grupos oprimidos.

A democracia participativa somente começará um processo sólido de efetivação na medida em que os cidadãos aproveitem as diversas possibilidades participativas expressas na legislação e por meio delas expandam ainda mais o dever dos governantes de ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões. Isto só se torna possível com a participação ativa de toda a sociedade e a contribuição do Estado como processo dialético, na procura de resultados que dignifiquem o ser humano e que se efetive um verdadeiro processo de solidificação da cidadania.

3. Desenvolvimento da consciência cidadã

Para que o cidadão se veja como parte de uma comunidade, é necessário um processo de construção social a fim de desenvolver valores e normas de comportamento que permitam a convivência entre os seus vários membros, formando uma identidade coletiva. A pessoa, para ser cidadã em qualquer situação em que se encontre, precisa desenvolver uma identidade cidadã, reconhecendo que pertence a uma comunidade e

tendo vontade de fazer parte dela e dela participando. Este “fazer parte” tem como finalidade modificar as suas próprias práticas e as práticas dos governos.

Nesse sentido, a participação popular é um dos requisitos para que seja construída a identidade cidadã e, em consequência uma cidadania mais efetiva e ativa. O cidadão quando se insere em instrumentos participativos entra no processo de construção coletiva do poder político e no empoderamento da coisa pública, favorecendo a consciência do ser cidadão e o fortalecimento da sua voz enquanto sujeito político.

A questão da identidade reflete a força da incorporação social de grupos e indivíduos ao contexto social e do conjunto de condições que são desenvolvidas para a luta social. Adela Cortina (2005, p. 171) reforça que a cidadania, além de garantir direitos e deveres, edifica uma sociedade baseada em valores como: identidade, solidariedade e participação. O exercício da cidadania, através da participação, garantiria o engajamento dos indivíduos em favor de seus interesses, tornando o cidadão detentor de virtudes, integrado a um todo maior, que seria a comunidade.

Esta conjuntura torna o ambiente propício para que, a partir de então, haja conscientização do individuo para atuar no papel de agente político, fazendo com que o sujeito some seus esforços ao esforço dos demais, por meio da organização, da mobilização, da presença em torno dos interesses sociais e transforme a essência da movimentação social em objetivos políticos, conquistando, como direitos, antigas reivindicações (ANDRADE, 2003, p.18).

Esta identidade e reconhecimento são criados não de forma teórica, mas na prática e no exercício gradual, isto é, interagindo com os outros cidadãos, através da influência mútua em instituições civis e mecanismos públicos, participando de debates sobre questões públicas. Nesse aspecto, podemos concluir que uma pessoa não nasce cidadão, mas desenvolve esta habilidade no processo de socialização com os demais indivíduos. A educação para a cidadania é construída nesse processo de formação para a cidadania com o objetivo global de formar cidadãos autônomos e críticos.

Isto significa considerar a cidadania como uma qualidade social da democracia e entender que a educação deve orientar-se primordialmente no sentido do fortalecimento da democracia por meio da criação de capacidades nos cidadãos para participarem em instituições da sociedade civil. Portanto, o Estado teria que transformar uma cidadania acostumada a exigir em uma cidadania acostumada a participar de projetos comuns, assumindo responsabilidades (LIZST VIEIRA, 2001, p.35).

É preciso ressaltar que as capacidades do cidadão, aqui sugeridas, não excluem a capacitação formal, através de uma educação de qualidade para a democracia e cidadania, mas consiste substancialmente no desenvolvimento de sua autonomia enquanto cidadão em espaços participativos, onde a educação democrática vai ser construída a partir da sua atuação no processo e na prática, já que a democracia se aprende, também, fazendo democracia.

A cidadania efetiva como ato recíproco de participação, de consciência coletiva, é resultado da apreciação, certa ou errada, completa ou incompleta, perfeita ou imperfeita, definitiva ou temporária, que a consciência coletiva faz de determinado fato ou ideia do passado, do presente ou do futuro. O processo de formação da consciência coletiva é capaz de apreender e julgar, com equidade, os fatos e ideias dessa avalanche cotidiana, sendo também determinado pelas oportunidades educacionais colocadas ao alcance das coletividades (LINTZ JUNIOR, 2012, p. 01).

Uma das contribuições mais importantes da educação popular é o desenvolvimento de um conceito do educativo que é bem mais abrangente que as práticas que se realizam no sistema escolar. A reflexão sobre a ação pedagógica no interior dos movimentos sociais, dos partidos políticos, dos governos democráticos e de outros espaços de sociabilidade política, tem dado consistência à necessidade de pensar a ação pedagógica num contexto mais abrangente que a escola (PONTUAL, 2000, p.38).

Seguindo este posicionamento, Serpa (1990, p.184) defende que todo movimento social tem uma pedagogia, uma forma de fazer-se implícita ou explícita, intencional ou espontânea, que, articulando princípios, agentes e recursos, resulta em aprendizado para os que dele participam. Aprendizado este que se expressa não só pelo saber que produz, mas também pelos valores e comportamentos que gera.

De acordo com Pontual (2000, p. 03), práticas participativas geradas a partir das organizações da sociedade e da ação indutora do Estado criam uma sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores, aprofundando a prática da democracia e construindo uma cidadania ativa.

Quando ocorre a inserção de instrumentos participativos na gestão pública, se inicia um processo de inversão nas relações tradicionais de poder político, descentralizando-o. O poder político concentrado nas mãos de poucos atinge a maioria, contribuindo para o fortalecimento da democracia.

De acordo com Pontual (2000, p. 42),

> Um cidadão-sujeito desenvolve sua autonomia e criatividade não no vazio, mas sim no âmbito de uma racionalidade comunicativa. A cidadania se constrói e se pratica com outros. Dentro desta perspectiva, a ação educativa objetiva não somente a formação do juízo crítico dos sujeitos individuais, mas também deve desenvolver suas capacidades comunicativas e cívicas que vinculam o individual ao universal, promovendo a abertura dos cidadãos às ações associativas.

Hoje, existe uma preocupação real de desenvolver no cidadão o sentimento de pertencimento a uma comunidade, melhorando o exercício da cidadania. É nesse sentido que as propostas de educação para a cidadania insistem em ir além do aprendizado cognitivo e até mesmo de atitude, para desenvolver competências de cidadania e práticas relacionadas com o envolvimento do cidadão nos assuntos da comunidade.

Uma democracia participativa requer que os cidadãos tenham capacidade de julgar criticamente os acontecimentos e transcender a lógica individual para chegar a pontos de vista universais que lhes permitam encarar comunicativamente os problemas de uma comunidade (PONTUAL, 2000, p. 40).

Desta forma, a cidadania conscientiza o indivíduo da necessidade da convivência participativa em sociedade e ajuda a cultivar as faculdades necessárias para apreciar os valores cidadãos, dentro de um espaço comum organizado, visando ao bem de todos e aos interesses coletivos. O ponto principal para que haja uma convivência pacífica entre os diferentes elementos que compõem uma sociedade é garantir que cada um saiba muito bem quais são os seus direitos e deveres e possam exercê–los de maneira igualitária.

4. A participação no Brasil: desenvolvendo a cidadania

No Brasil, a história da sociedade se apresenta marcada por uma relação de dependência em relação ao Estado. Este traço social tem nos impedido de construir uma avaliação coletiva para pensarmos outra forma de organização social, na qual o Estado fosse regulado por decisões provenientes da coletividade (UDE, 2002, p. 128).

Diante disso, o processo de construção da cidadania brasileira e do consequente processo de interação entre Estado e sociedade civil, indispensável para a construção e

fortalecimento da participação popular nas decisões políticas do país, enfrenta diversas dificuldades.

Uma das razões fundamentais está ligada ao período de colonização portuguesa que deixou marcas duradouras, já que, mesmo com a proclamação da independência, o país persistiu na tradição cívica pouco encorajadora, com uma população formada de analfabetos, uma sociedade escravista e uma economia baseada na monocultura e no latifúndio (CARVALHO, 2012, p. 17).

A consequência desta longa tradição autoritária, com a predominância de um modelo de dominação oligárquico e patrimonialista, foi à formação de um Estado, de um sistema político e de uma cultura caracterizados pela marginalização política e social das classes populares, com a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas. (SANTOS, 2005, p. 458).

É somente na década de 1980, mais precisamente após 1985 - início efetivo do processo de redemocratização do país – que reaquecem as discussões sobre cidadania como tema de interesse, fundamentalmente, da própria sociedade civil. Este é o momento da valorização dos direitos civis e políticos, onde os direitos básicos começaram a ser assegurados de forma mais significativa (CORRÊA, 2010, p.12).

Com a instituição da Constituição Brasileira de 1988, foi conferido o direito a cada cidadão de participar ativamente do espaço de tomada de decisões. Ainda que em regra as decisões sejam tomadas por representantes eleitos, se permite ao povo participar diretamente da democracia por intermédio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, como também mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

No entanto, apesar destas conquistas, a desigualdade social continuou sendo um grave problema que não foi solucionado com a ampliação dos direitos individuais. No entanto, o estabelecimento de instrumentos de diálogo e negociação política, aliados ao sufrágio universal, antes sonegado e evitado pelas outras cartas políticas, marcou o inicio de uma nova etapa na cidadania no país.

A atual Constituição Federal trouxe à tona a importância no sentido de estabelecer estruturas não só de consulta, mas de participação popular como base fundamental do processo de democratização do Brasil. A União deixou de ser a instituição responsável por vários pontos das políticas públicas, dando espaço a Estados, Municípios e instâncias ainda menores que se engajam nos trabalhos para encontrar soluções para os graves problemas brasileiros. Esta descentralização foi pensada com a

finalidade de viabilizar a participação dos cidadãos nas decisões políticas, além de delegar poder de gerenciamento de recursos às instancias menores de poder político.

A participação popular nas decisões do poder público, através de diversos instrumentos onde se criam espaços para que a sociedade civil partilhe do poder e das decisões públicas com o Estado, é um estímulo à participação da sociedade, possibilitando a prática de inversão de prioridades, intermediando a aplicação dos recursos e alterando a forma de relação da população como poder público local (BENEVIDES, 1991, p. 194).

Além disso, um projeto de descentralização política associada a uma administração participativa pode reduzir os custos da gestão, focalizando os recursos em projetos realmente necessários e importantes para a sociedade. Essas novas ações demonstram que os papéis entre sociedade e Estado estão sendo reelaborados, a partir de uma conduta de cooperação e não como disputa ou conflito.

Como afirma Sampaio (2005, p.47): "participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração". Em outras palavras, significa exercer cidadania ativa, com capacidade de criação, transformação e controle dos poderes.

Uma das experiências mais bem sucedidas de participação aplicadas em governos municipais brasileiros é o orçamento participativo que possibilita a inclusão dos cidadãos no processo decisório governamental, implicando uma nova consciência democrática no processo político tradicional.

5. Orçamento Democrático: Contribuições e Fragilidades

No final dos anos 80, inspirado na ideia de democracia participativa e na busca por formas de articulação entre as democracias participativa e representativa, foi que surgiu o orçamento participativo ou democrático, que hoje está presente em diversos municípios do país, como uma alternativa, uma estratégia, um instrumento ou mecanismo inovador de gestão democrática.

O orçamento participativo foi implantado pela primeira vez no Brasil, no município de Porto Alegre, em 1989, durante administração do Partido dos Trabalhadores (PT). E, até hoje, é apontado como fonte de inspiração para outros

municípios brasileiros e mesmo para cidades da Europa e da América Latina, que adotam modelos semelhantes ao porto-alegrense, sendo um exemplo, tanto na literatura nacional quanto na estrangeira, de instrumento de promoção do "bom governo" ou da boa governança urbana.

Aos poucos, o exemplo de Porto Alegre vem se repetindo pelos municípios do Brasil, possibilitando a prática da inversão de prioridades, exigindo transparência administrativa, intermediando a aplicação dos recursos públicos e, sobretudo, alterando substantivamente a forma de relação da população com o poder público local. (ARAUJO, 2008, p.19). Para Avritzer (2003, p.19), essa experiência aparece como fruto da conexão entre os seguintes elementos: "um aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo".

Para a instituição do orçamento democrático no município, podemos elencar algumas características semelhantes entre os diversos modelos que são organizados em diversos municípios. São elas: participação aberta a todos os cidadãos, a combinação da democracia direta e representativa, a alocação dos recursos para investimento baseada na combinação de critérios gerais e específicos, ou seja, compatibilidade entre decisões e regras estabelecidas pelos participantes (SÁNCHEZ, 2002, p. 29).

O primeiro passo para criação do orçamento democrático é formar a delegação dos responsáveis pela coordenação da experiência (provindas do governo, ou do governo e da comunidade), ficando estes incumbidos de estabelecer a metodologia a ser adotada e definir o percentual do orçamento utilizado no debate.

Em seguida, inicia-se um processo de mobilização da população por diferentes recursos e mídias, de maneira a atingir a diversidade comunitária para a divisão do município em regiões, microrregiões, plenárias ou outros espaços onde haverá o levantamento das demandas prioritárias para o orçamento municipal realizar junto à população. Faz-se necessário, também, compor o conselho do orçamento democrático em assembleia geral ou eleição em plenária, para que representantes da população e do Governo (chamados de delegados, conselheiros ou representantes) medeiem as discussões, fiscalizem, acompanhem, cobrem e divulguem a execução das decisões realizadas no orçamento democrático (CARVALHO, et al., 2002, p.13).

Através deste instrumento, os cidadãos participam direta, livre e voluntariamente da definição das prioridades públicas, dentre elas, o orçamento público

e as políticas públicas. Ou seja, ao povo é admitido estar presente e opinar sobre as prioridades e necessidades de uma dada região da cidade. Assim, todo o cidadão, independente de sua organização partidária, associativa, credo religioso e classe social, tem assegurada sua participação no processo, tendo o poder de determinar quando, como e onde o dinheiro público será aplicado.

Assim, fica explícita uma das características fundamentais do orçamento democrático, a conjugação de formas democráticas na busca pela articulação entre o modelo representativo, deliberativo e direto, formando um misto democrático que tende a superar as falhas destes modelos, quando implantados de forma isolada, e fortalecer a democracia.

O orçamento democrático também tem sido um instrumento de redução da corrupção, priorização das necessidades dos mais pobres e legitimação das organizações de base comunitária, aumentando a capacidade de resposta e de responsabilização do governo da cidade e o desenvolvimento da sua infra-estrutura (FÉRRIZ, 2009, p. 05). Fedozzi (1997, p.198) aponta outras contribuições do orçamento participativo, especificamente no que tange ao seu incentivo para formação de uma cidadania ativa, nestes termos:

> [...] pode-se concluir, portanto, que o modelo operacional do orçamento participativo, como forma de gestão sócio-estatal, vem, até o presente momento e em seus aspectos essenciais, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma-cidadania. Nesse sentido, a sua dinâmica institucional distancia-se do modelo patrimonialista.

Assim, o orçamento participativo parece se direcionar como uma prática de gestão pública de caráter impessoal, objetivo e racional, contrariando as práticas clientelistas e patrimonialistas tradicionalmente adotadas na história brasileira. Sendo uma ferramenta de alcance da cidadania que pode em muito contribuir para o desenvolvimento da cidade e do cidadão.

Dentre as contribuições realizadas pelo orçamento democrático pode-se citar, também, o efeito no aumento da democracia local, já que agrega representantes de segmentos de baixa renda, que raramente têm a oportunidade de chegar à arena decisória governamental ao mesmo tempo em que tende a levar os cidadãos a buscarem outras e novas formas de organização comunitária, reforçando, portanto, o processo de organização popular.

Naqueles que se encontram pré-organizados em entidades, associações ou movimentos populares, pode ocorrer à mobilização de sua base social para uma participação mais universal, buscando o atendimento de suas prioridades e fortalecendo, com isso, ainda mais, a sua organização. Por outro lado, as pseudo-lideranças e organizações fantasmas perderiam seu espaço.

Outra grande contribuição do orçamento democrático é a sua abertura à discussão do orçamento e das políticas públicas com a população, para que a mesma possa se inteirar sobre os gastos públicos e assim possuir reais condições para analisar, deliberar e controlar o orçamento público. Nesse sentido, um ponto fundamental para a efetividade do processo é a documentação e publicação de todas as decisões tomadas para que a população não presente possa fazer o acompanhamento e a fiscalização da execução das ações decididas.

Este instrumento de participação popular busca, exatamente, que o cidadão deixe de ser um simples coadjuvante da política tradicional e passe a ser um protagonista ativo da gestão pública, onde, a partir do exercício da participação na discussão do orçamento, seja propiciada uma relação direta entre o governo local e a sociedade civil.

Desta forma, o orçamento democrático tentaria recuperar a cidadania que se enlaça na possibilidade do cidadão exercer seus direitos a fim de mudar a sua qualidade de vida, criando, na esfera pública não estatal, o controle, a fiscalização e a indução do Estado, sendo elemento imprescindível para enfrentar a impermeabilidade do Estado atual.

No entanto, embora as experiências de orçamento democrático perpetuem um caminho de integração entre o Estado e a sociedade, sendo orientadas, inicialmente, pela instituição da impessoalidade e da objetividade, pelo espírito republicano e de democratização da sociedade, e pela ênfase na garantia dos direitos civis, políticos e sociais (SANTOS, 2009), outros autores, como Neves (2006, p. 241) acreditam que estas experiências configuram, na verdade, um espaço de disputa política entre os poderes executivos, legislativo e representante da sociedade civil, marcado por conflitos que podem direcionar e até estimular práticas políticas predatórias, tais como o clientelismo e o patrimonialismo.

O Executivo, que é o poder responsável, em regra, pela configuração do orçamento democrático, tem sua vontade política de implantar esse mecanismo participativo obstacularizada pelo poder legislativo, que acredita que a implantação do

orçamento democrático pode reduzir suas funções e importância, inclusive interferindo no jogo político que ocorre entre sociedade civil e esse poder, fazendo com que os vereadores percam a liderança nos bairros. Assim, alguns críticos do orçamento democrático acreditam neste modelo como uma oportunidade de os partidos de esquerda exercerem o mesmo velho clientelismo das administrações conservadoras, embora sem a intermediação dos vereadores.

Embora sejam raros os estudos existentes que tratam de forma meticulosa essa questão problemática, acredita-se que a tensão criada entre os novos instrumentos de participação popular e as práticas políticas predatórias pré-existentes (clientelismo, patrimonialismo, entre outras) possam se reformular para continuar preenchendo espaços que o orçamento democrático não consegue ocupar na relação entre Estado e sociedade, até instituir novas formas de clientelismo (SANTOS, 2009, p.166).

O mesmo autor explica:

> Embora já tenha sido exaustivamente trabalhada, a noção de que orçamento democrático traz, de forma inerente, princípios como objetividade, impessoalidade e universalidade; a intensidade e a forma com que as variáveis constituintes, como vontade política da equipe dirigente, trajetória e consistência do projeto político democratizante do associativismo civil, e desenho institucional assumido pela experiência, se articulam, abrem possibilidades para a produção e reprodução das mais diversas práticas políticas, abrangendo desde práticas que fortaleçam a democracia até práticas que estimulam e reformulam práticas políticas predatórias (SANTOS, 2009, p.153).

Além disso, algumas experiências no Brasil demonstram fragilidades na constituição do caráter deliberativo, fazendo, do orçamento democrático, por exemplo, um espaço de discussões, apenas consultivo ou indicativo, com constantes mutações "nas regras do jogo" metodológico previsto, indo de encontro às suas propostas iniciais.

Outro fator que vai de encontro à participação popular, observado em alguns municípios que "dizem" fazer o orçamento democrático, é a grande variação em relação ao percentual do orçamento Municipal que se coloca em debate, deixando, muitas vezes, de fora da discussão exatamente às decisões sobre os gastos públicos relacionados às questões comunitárias e da cidade.

Observa-se também que alguns municípios deliberam prioritariamente ações de curto e médio prazo, enquanto o planejamento municipal é realizado, normalmente, para períodos de longo prazo, destoando das práticas articulatórias das demandas do

orçamento democrático um planejamento participativo e integrado das políticas públicas no município, dificultando o alcance de metas e a real resolutividade das ações (CARVALHO et al.,2002, p. 23).

Isso demonstra que a cultura política tradicional e pouco participativa mantém, ainda, influencia nas formas de deliberação. Porém, para ter sucesso, o orçamento democrático depende em grande parte dessa coesão. Depende da participação popular, mas também da efetiva participação das secretarias, câmara municipal, órgãos executivos municipais para que, assim, ocorram discussões intersetoriais mais efetivas e deliberação sobre fundos municipais de políticas públicas.

As fragilidades acima apontadas indicam diferenças nos procedimentos utilizados pelos municípios, denotando diferenças marcantes de concepções de participação popular. Percebe-se com isso que não basta criar espaços e canais de participação, mais, sim, condições para que, de fato, a participação ocorra, com capacitação dos atores envolvidos e do Estado, para o exercício de uma nova prática de gestão pública democrática.

Ou seja, a abertura de novas formas e canais de participação requer uma prática pedagógica explicita, capaz de orientar o necessário processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades, comportamentos, procedimentos, tanto por parte da população como daqueles que estão no interior do aparelho do Estado.

E situações como as existentes no Estado do Rio Grande do Sul indicam que, mesmo com fragilidades e conflitos, a instituição do orçamento democrático é um avanço na cidadania, que permite além da partilha das ações entre sociedade civil e Estado, a incorporação política, a construção de consciência cidadã e de coletividade que favorece o surgimento de novos espaços de participação popular e, consequentemente, de um maior número de maneiras e estratégias de democracia.

6. Considerações Finais

A proposta de uma educação para a cidadania pretende contribuir para fazer de cada indivíduo um agente de transformação da comunidade onde vive. E a partir da reflexão sobre a sua realidade social, identificar os fatores históricos e econômicos que promovem quadros de miséria e exclusão. Essa nova concepção busca, primeiramente, um resgate da dimensão normativa da democracia, retomando o conceito de cidadania e

de soberania popular, pautadas na ideia de participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

Para que possamos de fato democratizar a gestão pública, não podemos limitar a participação a esse ou àquele segmento ou classe social, pois, para ser democrática, a participação deve garantir direitos iguais a todos e a todas. O orçamento democrático aparece como uma estratégia de abertura para que as pessoas compreendam as funções do Estado, seus limites, e passem a decidir com conhecimento de causa, democratizando decisões e tendo informações sobre questões públicas.

A experiência tem permitido entender que os segmentos de menor renda, que moram em áreas periféricas das cidades, a partir da instituição do orçamento democrático, passam a decidir sobre as prioridades de investimentos em suas comunidades. Apesar dos recursos ainda serem reduzidos, a prática tem mostrado que, em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, esse mecanismo de participação é uma das poucas alternativas capazes de redefinir à relação tradicional entre Estado e sociedade e reverter o desequilíbrio do poder decisório.

Nesse sentido, a importância do orçamento democrático parece não estar necessariamente nos proveitos materiais para aqueles segmentos considerados de baixa renda, mas, sim, no aumento da participação e do poder de decisão para grupos que antes eram excluídos do processo decisório. Este mecanismo de participação popular torna-se um espaço importante no exercício da democracia real, educador e formador de uma cultura política emancipatória, se contrapondo frontalmente aos já conhecidos vícios e práticas da política autoritária, centralizadora, clientelista e elitista, vivenciada no Brasil.

No entanto, a efetividade desta proposta, que cada vez mais vem sendo utilizada pelos governos municipais no Brasil, deve ter regulamento, critérios distributivos e metodologia de planejamento elaborada de maneira autônoma pela comunidade e firmado um contrato social entre o governo e a sociedade. Isso porque mudanças nas relações de poder que ainda não estão suficientemente claras requerem complexa engenharia política e a combinação de condições políticas, sociais e econômicas.

O orçamento não é uma obra acabada, perfeita e indiscutível. Nem poderia ser, “pois a avocação da perfeição seria expressão de autoritarismo e negação do processo dialético, de constante mutação e superação do novo sobre o velho, que caracteriza os

processos sociais" (SOUZA, 2002, p. 277). Ele precisa ser reformulado a cada necessidade de mudança de forma a adequar da melhor maneira os processos participativos, pois cada experiência adquire contornos diversificados.

Além disso, temos que esclarecer que o orçamento democrático não pode ser ferramenta única de participação na gestão pública, outros mecanismos existentes, tais como: fóruns, conselhos gestores de políticas públicas, redes de movimentos sociais e Organizações Não Governamentais – ONGs, também ampliam as possibilidades de discussão entre o Estado e a sociedade, promovendo a expansão de mecanismos de participação que servem para reforçar e fortalecer a democracia.

Diante de tantas críticas e situações sem resultados satisfatórios parece que o orçamento democrático pode se tornar mais uma estratégia fraudulenta. Contudo, quando bem implementado (e temos casos exemplares no Brasil), pode ser um instrumento que auxilia a construção de uma gestão pública mais legítima, transparente, integrada, eficaz e que ainda, estimula a consciência cidadã e o desenvolvimento político do País.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Overcoming the dilemmas of participatory democracy: the participatory budget policy in Porto Alegre, Brazil.** Trabalho apresentado no Encontro Anual da LASA. Miami, 2000.

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A participação da sociedade civil no processo legislativo:** a contribuição da comissão de legislação participativa da câmara dos deputados. 2003. 58f. (Monografia especialização) - Curso de Especialização em Gestão Legislativa, Universidade de Brasília e Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.

ARAUJO, W. F. G. **Do Orçamento Participativo à Avaliação Participativa**: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo Horizonte. 2008. 55 f. II Premio Soft de Monografias. Belo Horizonte – MG.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). 2003. A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo. São Paulo: Cortez.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral de política.** 14ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A cidadania ativa**. São Paulo, Paz e Terra, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CARVALHO, M. C. A. et al. **Orçamento Participativo nos municípios paulistas**: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5). 2002

CASTILLO, Adolfo; OSORIO, Jorge. Construccion de ciudadanias en América Latina: Hacia una agenda de la educacion ciudadana. Santiago, Chile, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo, Paz e Terra, 1989.

CORRÊA, Darcísio. **Estado, cidadania e espaço público:** as contradições da trajetória humana. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria de cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.

FÉRRIZ, A. F. P. ; FERRIZ, J. L. S. ; FREIRE, E. C. S. . **Democracia à Brasileira: "Remendo novo em roupa velha"?**. In: XIII Encontro de Pós-Graduação da Univap, 2009, São José dos Campos. XIII INIC/IX EPG. São José dos Campos : Editora da Univap, 2009. v. Único. p. 1-6.

GENRO, T; SOUZA, U. **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso. **Crise democrática e democracia direta.** In: Democracia e Política. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2003.

GOULART, J. **Orçamento participativo e gestão democrática no poder local**. Lua Nova: n.69: São Paulo, 2006.

LINTZ JUNIOR, Martiniano. A participação da cidadania no Estado Democrático de Direito. Disponível em: <http://www.funcab.br/bau/artigos/a_participacao_da_cidadania.pdf>. Acesso em: 22/05/2012.

LYRA, Rubens Pinto. **Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira**. Diponível em: <http://www.unisc.br/site/fnou/artigos/teorias.pdf>. Acesso em: 07/07/2011

LUCHMANN, L. H. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova. N. 70. São Paulo, 2007, p.139-170.

NEVES, A. V. **Clientelismo, cultura política e democracia: dilemas e desafios da participação popular**: a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa. (2006). 302f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas.

PONTUAL, P. de C. **O Processo Educativo no Orçamento participativo: Aprendizado dos Atores da Sociedade Civil e do Estado**. 2000. 305 f. Tese (Doutorado em Educação História Política e Sociedade) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

SAMPAIO, P. A. **Participação Popular**. In TEIXEIRA. A. C. C. (Org.) Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. P.47-50.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002

SANTOS, A. C. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil**: um balanço da literatura produzida. (2009). 163f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, SP.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (Org.) **Democratizando a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SOUSA, Bernardo de. Orçamento participativo. In: Encontro Nacional de Prefeitos e Vice-prefeitos do PSB: **Administração socialista**: **governo de todos**, **prioridade para os excluídos**. Anais. Brasília: Fundação Joio Mangabeira, 1997.

SOUZA, Ubiratan. Orçamento participativo: experiência do Rio Grande do Sul. In: **Orçamento participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

SOUZA, C. Construção e Consolidação de Políticas Democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**. N.15. 2001.p.84-97.

UDE, Walter. **Redes sociais**: possibilidades metodológicas para uma prática inclusiva. In: CARVALHO, Alysson et al. (Org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 127-139.

VIEIRA, Liszt. **Os Argonautas da Cidadania**. São Paulo: Record, 2001.