

A construção da democracia brasileira na perspectiva da participação dos atores sociais na elaboração das leis orçamentárias

Ana Paula de Oliveira Gomes¹

Resumo

Do ideal democrático, “irradiam-se” inúmeros efeitos, o que sempre instiga a curiosidade científica. O presente trabalho intenciona abordar a questão da democracia pela perspectiva do orçamento participativo, destacando as suas “raízes”, características e falhas. Será que, de fato, é atingido o seu propósito? Investigar-se-á o assunto a partir do paradigma democrático grego, após o que será inserido o processo orçamentário brasileiro e a temática do orçamento participativo. Acredita-se que a efetivação do modelo requesta a qualificação dos atores envolvidos, o que envolve o debate educacional na ordem constitucional brasileira. Trata-se de estudo eminentemente bibliográfico e relacional. Justifica-se a pesquisa pela atualidade e transdisciplinaridade do assunto.

Palavras-chaves: Orçamento participativo. Democracia. Qualificação dos interlocutores.

Résumé

L'idéal démocratique «rayonnent» de nombreux effets, qui encourage toujours la curiosité scientifique. Cet article se propose d'aborder la question de la

1 Professora, Esp., do Centro de Ciências Administrativas da Universidade de Fortaleza (Unifor), mestranda em Direito Constitucional pela mesma instituição de ensino superior, advogada, servidora pública cearense concursada, Bela. em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), cum laude. E-mail: anapaulace@uol.com.br

démocratie du point de vue du budget participatif, en soulignant ses «racines», les caractéristiques et les défauts. Ont atteint leur but? La question sera examinée à partir du paradigme démocratique grec. Après, la recherche scientifique étudiera le processus budgétaire du Brésil et le thème de la budgétisation participative. On croit que la réalisation du modèle a besoin de la qualification des acteurs impliqués, ce qui implique le débat sur l'éducation dans l'ordre constitutionnel brésilienne. L'étude est éminemment bibliographique (il veut établir des rapports). La recherche é justifiée par la nature transdisciplinaire du objet.

Les mots-clés: le budget participatif - la démocratie - la qualification des interlocuteurs.

Introdução

A pesquisa acadêmica almeja aprofundar, de modo sistemático e impessoal, o estudo de determinado assunto mediante a confrontação de dados e informações considerados relevantes. O que é democracia? Por que a democracia?

Tais indagações inquietaram autores do porte de Norberto Bobbio e Kelsen. Platão, inclusive, questionava-se a propósito de sua gênese e problemas. O assunto, portanto, sempre “desafiou” o estudo científico, notadamente, na área das ciências sociais, jurídicas e da filosofia. O tema é sempre atual.

O presente trabalho objetiva analisar a democracia pela perspectiva do orçamento participativo brasileiro. Releve-se, inicialmente, que estudar o orçamento público é compreender a dinâmica das receitas e despesas estatais e sua interferência na transferência de poupança do setor privado em favor do financiamento das ações governamentais.

Justifica-se a pesquisa por questões de ordem pessoal, social e científica. A título pessoal, as experiências profissionais vivenciadas, em regra se deram no setor público, o que definitivamente, “amadureceu” o interesse acadêmico-profissional pelo direito financeiro. Pelo prisma social, a opção brasileira pela modelagem orçamentária autorizativa — com definição de “tetos” para execução das despesas obrigatórias e discricionárias — constitui um forte instrumento de controle social por parte do Poder Executivo. Como, *a priori*,

esta centraliza arrecadações, acaba por liberar os recursos *a posteriori*. Logo, a depender da ideologia utilizada, manipula com maior ou menor intensidade a população por meio da política de gastos.

Pela perspectiva científica, o trabalho ganha importância pelo papel que o orçamento participativo pode desempenhar no processo de (re) democratização das relações sociais no Brasil. Ademais, há várias experiências acumuladas. A título ilustrativo, relevam-se as “vivências orçamentárias participativas” em Icapuí, no interior cearense e; em Porto Alegre, capital gaúcha entre outras. Todas elas foram objeto de pesquisa acadêmico-científica tanto em nível nacional como internacional, ensejando, inclusive, dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Investigar-se-á o assunto a partir do paradigma democrático grego, após o que será inserido o processo orçamentário brasileiro e a questão da representação *versus* orçamento participativo, bem como as contradições nas relações entre a aplicação do paradigma participativo e outras instâncias estatais, regidas pela lógica tradicional da representação (intermediação) burocrática e, não raras vezes, fisiológicas dos interesses sociais, o que aporta a temática das falhas de governo, sendo a principal delas a corrupção, um verdadeiro “câncer social”. Efetivamente, o orçamento participativo, no Brasil, altera a dinâmica da produção do poder local no contexto normativo eminentemente autorizativo?

A seguinte hipótese científica será testada: acredita-se que a efetivação do modelo requesta, necessariamente, a qualificação dos atores envolvidos no debate, o que envolve a temática educacional na ordem constitucional brasileira. A metodologia utilizada será do tipo bibliográfico-relacional, visto que serão realizadas consultas a doutrinas, artigos científicos, normas jurídicas, sítios institucionais e outras fontes ou materiais disponíveis. Por todo o exposto, como se trata de assunto sempre atual e desafiador, almeja-se que provoque o bom debate e incentive a continuidade de pesquisas numa perspectiva transdisciplinar.

1. A gênese do modelo democrático

Existem, de fato, esquemas dualistas entre a democracia antiga e a moderna? Na pólis grega, em Atenas (séculos IV a II a.C.), o cidadão participava

direta e pessoalmente das deliberações públicas e da tomada de decisões. Contudo, afirmar que a democracia “nasceu” na Grécia é resumir por demais o processo histórico. Trata-se de fenômeno complexo.

De acordo com Goyard-Fabre (2003), a democracia grega era excludente. Só participava das decisões políticas uma parcela mínima da população da cidade-estado ateniense. A título de ilustração, não votavam os escravos e as mulheres. A concepção de indivíduo e sociedade, em face do Estado, só surgiu na idade moderna com teóricos como Maquiavel e Hobbes. Portantam na Grécia do século IV a.C não existiam tais noções. Como funcionava, então, o “autogoverno” grego?

As decisões eram tomadas e as leis elaboradas com a participação de “todos”, à luz do melhor argumento (e não pelo costume, mas pela força bruta), o que, *per si*, retrata uma conquista histórica da humanidade. No tocante às questões de difícil consenso, prevalecia a opinião da maioria (“todos” os interessados tinham oportunidade de participar). Entende-se, então, que as “raízes” do Estado legitimado pelo direito e o devido processo legal remontam à democracia grega, a qual também, estatuiu: responsabilização do mandatário, rotatividade no exercício da função pública e sorteio no preenchimento de cargos.

Releva-se que, de acordo com Goyard-Fabre (2003), a compreensão dos “vetores conceituais” da democracia, hoje, relaciona-se à experiência vivenciada por Atenas, sobretudo, o que é pertinente à cidadania, a soberania do povo, a representação, o sufrágio universal, a regra da maioria e a equidade social.

Paradoxalmente, Platão “denunciava os seus perigos”: se todos têm “pretensão” de mandar, quem há de obedecer? A pólis, à luz do citado filósofo, deveria ser governada por sábios, posto que o mesmo movimento inspirador da esperança, da liberdade e da igualdade, poderia fazer eclodir as “paixões humanas”. Não obstante, na maturidade, Platão admitiu a necessidade de alguma forma de consenso e participação populares legitimadoras do governo.

O fato é que, seja a democracia uma aspiração (ou não), esta suscita severas querelas ideológicas. O pluralismo constitui sua essência e sua vulnerabilidade. Efetivamente, é possível atribuir uma unidade à vontade geral do povo? Seria crível a unidade na pluralidade? Estaria a democracia fadada a

se desagregar? No contexto atual da pós-modernidade, da transitoriedade, das superfluidades, do acirramento da sociedade de consumo, faz-se indispensável um novo paradigma de democracia?

O certo é que o regime democrático, para se perpetuar, deve ser reflexivo e atento às súplicas da coletividade². Os conflitos bélicos mundiais provaram historicamente a necessidade de o governante se submeter a limites, ou seja, aos direitos fundamentais. Destarte, antigas, modernas ou pós-modernas, as democracias repousam no preceito antropocêntrico que, por sua vez, reflete a sua “grandeza e mediocridade”.

Sobre essa antítese ínsita, já concluíra Rousseau que o humanismo inspirador de todas as democracias implica, inexoravelmente, um modelo imperfeito. Em clássico trabalho, Rocha (1995) leciona que: “a simples proclamação dos direitos pelas normas não tem o poder mágico de assegurar a concreta realização”. A leitura que se faz do excerto é que: os mandamentos de qualquer Carta Política, *per si*, não (re) produzem a democracia.

Assim sendo, infere-se que, para vivenciá-la, torna-se imprescindível a maturação da liberdade-autonomia e da liberdade-participação (ideias que remontam a Kant). Deve-se levar em pauta as vontades opostas que se procuram exprimir. Pós II Guerra Mundial, o princípio democrático encontra limites, devendo a “vontade geral” se submeter aos direitos humanos e ao primado da vedação ao retrocesso.

Analizada a gênese do paradigma democrático, no próximo item, examinar-se-á a legitimação dos gastos públicos por intermédio da lei orçamentária anual, após o que será detalhada a temática do orçamento participativo no Brasil.

2. A legitimação social dos gastos públicos pela aprovação de orçamentos periódicos

Compreendida a gênese da democracia, passa-se ao estudo da legitimação social dos gastos públicos mediante aprovação de leis orçamentárias periódicas. Nos Estados contemporâneos, a manutenção da paz social guarda imediata correlação com a execução das políticas públicas em

2 O que implica gastos públicos mediante alocações orçamentárias. Esse aspecto será analisado no item seguinte.

prol do bem-estar coletivo, o que requer autorização legislativa e depende das características históricas e culturais da sociedade. Nesse sentido, Oliveira (2010):

Só se pode compreender o direito positivo de um povo, quando se atenta para o fato de que o direito não é um mero conjunto de normas conectado estaticamente. Não é um conjunto inexpressivo e arbitrário de normas. Ao contrário, plasma-se num todo uniforme e sistemático que vai informar a vida de determinada comunidade. Só tem sentido se há o destino de disciplinar a vida em sociedade e permitir que a liberdade e a vida mantenham sua expressão máxima.

As Revoluções Francesa e Industrial, movimentos do século XVIII, iniciados na França e na Inglaterra, respectivamente, originaram no campo político a concepção do Estado liberal, caracterizado pelo não intervencionismo governamental na economia. Com fulcro no pensamento de Melo (2010, p.40):

O Estado Liberal propiciou a ascensão do regime capitalista como modelo econômico, porquanto permitiu o acúmulo de capital da burguesia industrial europeia. Por outro lado, o crescimento da classe operária europeia, as duas Segundas Guerras Mundiais e a crise financeira de 1929 expuseram as profundas desigualdades geradas pelo Estado Liberal Clássico. Então, surge, em resposta ao regime anterior ideia do Estado Social. Este se obrigava a participar ativamente no campo econômico, visando a reduzir as desigualdades oriundas da concepção clássica.

Cada etapa do capitalismo repercute em termos orçamentários, haja vista que a função alocativa estatal “operacionaliza” a ideologia dominante de Estado mínimo, passando pela fase intervencionista e, chegando a Estado supostamente essencial. Historicamente, o orçamento público evoluiu de uma concepção eminentemente liberal-burguesa (alocar os recursos necessários ao financiamento de um Estado mínimo, a “filosofia” do orçamento clássico ou tradicional), a uma concepção programática, cuja ênfase consiste nas demandas coletivas a serem atendidas (caracterização das fases intervencionista e essencial).

Neste contexto, o orçamento governamental aloca recursos, redireciona a renda e riqueza entre estratos sociais e, já na perspectiva do Estado essencial (nem mínimo, nem máximo), torna-se imprescindível a políticas de estabilização macroeconômica via impacto das compras governamentais na demanda agregada.

Releve-se que a lei de meios representa importante conquista histórica, sendo seu ponto referencial a Magna Carta de 1217, em que os vassalos ingleses impuseram ao Rei João Sem Terra uma Constituição. Dispunha que nenhum tributo ou auxílio seria instituído no reino, senão por seu conselho comum, e que os auxílios deveriam ser razoáveis em seu montante, o que guarda imediata “interface” com o direito financeiro medida que impõe limites à principal fonte de arrecadação pública: a tributária. A decorrência lógica imediata seria o controle dos gastos públicos. Sobre a temática da legalidade leciona Canotilho (2003):

O princípio da primazia da lei servia para a submissão ao direito do poder político “sob um duplo ponto de vista”: (1) os cidadãos têm garantia de que a lei só pode ser editada pelo órgão legislativo, isto é, o órgão representativo da vontade geral [...]; (2) em virtude da sua dignidade – obra dos representantes da Nação – a lei constitui a fonte de direito superior [...] e, por isso, todas as medidas adoptadas pelo poder executivo a fim de lhe dar execução deviam estar em conformidade com ela (*princípio a legalidade da administração*) [...] (grifo original).

No Brasil, a legalidade orçamentária remonta à Carta de 1824. Todas as Constituições trataram do assunto, sendo autorizativa a modelagem estabelecida, com a imposição de limites máximos à despesa. Sobre o caráter autorizativo do orçamento brasileiro, Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam que “dá uma enorme margem de liberdade para os governos efetuarem seus gastos”. Destarte, o simples fato de o gasto haver sido fixado não implica, necessariamente, sua execução, o que causa óbices à implementação das várias políticas públicas.

Relevam-se os “esforços” no tocante à modernização orçamentária no país. Segundo Giacomoni (2005), já contam com mais de cinquenta anos: “O Estado do Rio Grande do Sul foi a primeira unidade governamental brasileira a implantar o Orçamento-programa [...] essas primeiras experiências

antecederam a própria Lei 4.320/1964”.O significado imanente disso é: uma mudança de perspectiva. Do simples controle da legalidade do objeto (ou elemento) de gasto, percebe-se também ser importante a ênfase no problema social, nas demandas da coletividade, o que foi encampado pela Carta Política vigente.³

A “anatomia” orçamentária brasileira é extramente complexa: plano plurianual (PPA), planos e programas nacionais regionais e setoriais (compatibilizados com o plano plurianual), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamentos anuais. O modelo é, portanto, sistêmico. Explicando melhor: as diversas unidades orçamentárias elaboram as suas propostas parciais, sob a coordenação de um órgão central, que se encarrega de efetuar eventuais “ajustes” (decorrência lógica do sistema de freios e contrapesos – *checks and balances*), após o que é realizada a consolidação do orçamento global do ente federativo. A proposta orçamentária deve estar em “sintonia” com a LDO e com o PPA. A LDO deve necessária observância ao PPA. Caso haja alguma inadequação, ocorre vício de inconstitucionalidade passível de controle concentrado.⁴ No tocante ao processo, é vinculado e especial, pois vincula a função executiva em sua iniciativa, possuindo as normas orçamentárias: objeto certo e, conteúdo determinado constitucionalmente.

Compreendida a questão da legitimação social dos gastos públicos mediante aprovação de orçamentos periódicos, examinar-se-á, no próximo item, a temática orçamentária, por uma perspectiva participativa no contexto da democracia representativa brasileira.

3. Participação social na perspectiva do orçamento-programa: o orçamento participativo (OP)

No item anterior, evidenciou-se que o orçamento público evoluiu, de uma concepção elementar, de “lei de meios”, a uma proposta programática, cujo principal mérito reside em primar pelas demandas da coletividade a

3 Sem olvidar o controle da legalidade – relevante conquista histórica das nações democráticas.

4 Independentemente de sua “densidade normativa”, as normas orçamentárias não estão “imunes” a esse tipo de controle.

serem atendidas. Nesse contexto, erige a temática do orçamento participativo: um aprimoramento do orçamento-programa. Segundo Cavalcante, Pinheiro et al (2003):

O Orçamento Participativo (OP) parte da ideia de que a realidade é injusta e essa injustiça se deve à falta de participação popular em todos os níveis e aspectos da atividade humana. Assim, entende-se que é fundamental que o Orçamento seja elaborado e executado sobre os princípios e parâmetros da participação e transparência, pois trata-se de um assunto de interesse geral e não individual.

O orçamento participativo possui “raízes” eminentemente democráticas, guardando imediata afinidade com o “direito achado na rua”, posto que visa a incluir, no processo de elaboração das leis orçamentárias, a sociedade civil organizada.⁵ A proposta é que os atores sociais sejam protagonistas do processo de alocação dos gastos públicos, o que implica também uma visão consciente do processo de tomada de decisão, no tocante ao que se espera das aplicações de recursos públicos. Infalivelmente, priorizar dispêndios passa por um drástico exame da relação entre custo benefício no que concerne às alternativas abandonadas (ideia do custo de oportunidade).

Ademais, a ideia do orçamento participativo não engloba somente a discussão das alocações orçamentárias, mas todo o ciclo orçamentário, ou seja, a fase de elaboração das propostas, da discussão comunitária, de debates parlamentares, do acompanhamento do processo de emendas, da verificação da legitimidade dos vetos propostos pela função executiva com o consequente aval (ou não) do Legislativo, do controle da execução orçamentária da, avaliação dos impactos das ações públicas (estudo de eficácia, eficiência e efetividade da despesa governamental). eis o efetivo controle social.

Releva-se que o Fundo Monetário Internacional (FMI), em meados da década de 1990, se manifestou favoravelmente pela democratização do controle orçamentário, até porque uma efetiva gestão participativa pode colaborar no combate à corrupção. Um orçamento, conscientemente participativo, inexoravelmente, altera a dinâmica da produção do poder local,

⁵ O direito achado na rua vertente do direito alternativo, significa o reconhecimento da efetiva existência de mais de uma ordem normativa no mesmo espaço geopolítico, o que inquieta o olhar científico.

porque provoca um natural afastamento de práticas paternalistas e fisiológicas.⁶ Ainda a propósito da questão da participação popular na fiscalização da gestão pública, Cavalcante, Pinheiro et al (2003) registram:

Em 2000, o economista-chefe do Banco Mundial, Robert Stern, resumindo estudos do Banco Mundial, disse “Ao redor do mundo, vê-se que a participação popular funciona. As escolas operam melhor se os pais participam, os programas de irrigação são melhores se os camponeses participam. As reformas dos países são muito mais efetivas se forem geradas no país e dirigidas pelo país. A participação é prática podersa”

A literatura orçamentária destaca experiências positivas no que concerne à gestão participativa: Bolonha (Itália); Barcelona (Espanha); Yokohama (Japão); Portland, Auburn e Minesota (Estados Unidos da América); Assunción e Villa Elisa (Paraguai); Porto Alegre e Icapuí (Brasil).

Para Cavalcante, Pinheiro et al (2003): “As experiências de participação não aconteceram apenas no âmbito local. Alguns países têm [...] aperfeiçoado seus sistemas de interação com a sociedade, como é o caso do Canadá, França, Suíça e Nova Zelândia”. Observa-se que, nesses Estados, a educação prima por aspectos qualitativos, diferentemente da realidade brasileira. Percebe-se, de plano, que o exercício consciente da cidadania se relaciona à questão educacional. A educação só gera externalidades positivas, o que é comprovado pela Ciência das Finanças. Todavia, não parece ser razoável a visão elitista (e simplista) de que a elevação do padrão educacional é uma condição de viabilidade do OP, muito embora o aprimore.

Em que pese o Brasil ser um país “periférico”, com ínsitas contradições, merecem destaque algumas experiências participativas. À época do regime militar, paradoxalmente, registram-se movimentos de OP em Lages (SC), Pelotas (RS) e Vila Velha (ES). Com o advento da redemocratização, citam-se vivências participativas em inúmeros municípios paulistas, inclusive na região metropolitana. Na região Nordeste, Icapuí (CE) foi o primeiro município a implementar o modelo, no final da década de 1990. Quixadá e Sobral, cidades

6 O FMI influenciou consideravelmente da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), sem o que não lograria êxito o processo de renegociação da dívida externa brasileira. Um dos princípios da LRF é exatamente a transparência (accountability).

cearenses, também experimentaram o OP.

Passa-se agora a examinar óbices à implantação e/ou aprimoramento de um orçamento efetivamente participativo no Brasil. A primeira questão que se levanta é, ainda hoje, a incipiência comunitária no tocante à compreensão do processo de participação. A fragilidade de uma cultura de educação fiscal acarreta uma visão distorcida a respeito do “paralelismo” entre arrecadações e gastos. Na verdade, receitas e despesas se encontram eminentemente relacionadas. Em tese, dispêndios públicos devem ser suportados por embolsos. Ademais, é preciso perquirir a qualidade do gasto em si em face das reais necessidades da coletividade.

Nesse diapasão, torna-se imprescindível o exame do sistema representativo pátrio por uma perspectiva crítica. O sistema eleitoral adotado privilegia o individualismo político em detrimento de uma ação partidarizada (problema mais evidente nos sistemas presidencialistas subdesenvolvidos, a exemplo do brasileiro), o que dificulta o controle dos representantes pelos representados (*accountability* vertical). Acrescem-se:

- a) as promessas de campanha (mesmo que registradas em cartório, uma verdadeira falácia) não constituírem obrigação do mandatário público eleito, em razão do sistema do *civil law* e do primado da legalidade;
- b) a falta de uma exata conexão entre os candidatos e os interesses dos seus apoiadores financeiros, tudo num contexto de orçamento eminentemente autorizativo, que não impõe o gasto; tão somente, autoriza-o.

Nesse cenário há que ser compreendido o orçamento participativo brasileiro, estatuído oficialmente pela combinação dos arts. 1º e 48 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja matriz ideológica é fundada no modelo de transparência da Nova Zelândia. Sua lógica fundamental consiste na oitiva da sociedade civil organizada por ocasião da elaboração das leis orçamentárias, o que pode ocorrer de várias formas.

Nos municípios, normalmente, utilizam-se “arenas” presenciais. Nos estados e União, usualmente, são promovidas audiências públicas na modalidade documental, mediante auxílio dos recursos da tecnologia da

informação. Ressalta-se que a grande divulgação do OP é por ocasião da elaboração da proposta orçamentária anual. No tocante à elaboração dos projetos de PPA e LDO, a participação popular ainda deixa muito a desejar.

Teoricamente, é inegável que representa um avanço democrático. Na prática, obriga o Poder Público, tão somente, à oitiva da população por ocasião da elaboração dos projetos de leis orçamentárias. Isso é o que a norma manda. A lei, contudo, não determina a inclusão, nas leis orçamentárias, das súplicas porventura formuladas.

É inegável que o OP brasileiro, hoje, resta mais amadurecido. Porém, poderia ter avançado muito mais se associado à melhoria no aspecto qualitativo da educação nacional. O ideal seria a obrigatoriedade da disciplina de educação fiscal nas bases curriculares, o que aprimoraria a qualificação dos atores sociais, sobretudo, das classes menos favorecidas, no sentido de que possam se inserir com mais “vez e voz” nas “lutas” institucionais travadas.

Esclarece-se que as alocações orçamentárias, em qualquer país do mundo, enfrentam um dilema entre necessidades públicas crescentes e recursos públicos escassos. No processo orçamentário, ocorre uma pressão natural envidada por distintos grupos de interesses (*rent seeking*). A questão, inclusive, no século XIX, foi enfrentada pelo economista alemão Adolph Wagner, mediante trabalho empírico que ficou conhecido por “lei dos dispêndios públicos crescentes”.

Nesse cenário, o exame da justa decisão política se baseia no ideal do bem comum a ser obtido de modo economicamente racional, razão de ser da teoria da escolha pública (*public choice*). Os grupos de interesses são representados por um conjunto de agentes econômicos ou sociais com propósitos comuns, a exemplo de organizações empresariais, organizações não governamentais, associações profissionais e sindicatos (*stakeholders*).

Estes se unem para exercer influência sobre o governo no tocante à aprovação de projetos favoráveis aos seus objetivos. O problema é quando esses grupos barganham privilégios corporativistas em desfavor do interesse público primário; quando objetivam, tão somente, perpetuar o *status quo*. Segundo Borsani (2004):

Não é fácil mensurar o custo das atividades *rent seeking*. Geralmente ele é medido pelo crescimento provável do PIB se os gastos empregados em obter o privilégio do governo tivessem sido empregados de forma mais produtiva. As dificuldades empíricas de mensuração se traduzem numa grande variedade de resultados em diferentes pesquisas. Porém, a maioria dos estudos empíricos aponta para um custo alto, variando entre 15% e 45% do PIB [...].

Com suporte na teoria da escolha pública, infere-se que, nos processos de decisão coletiva das democracias, infalivelmente, produzem-se ineficiências econômicas (custos sociais) em razão do problema da corrupção, da assimetria ou desconhecimento de informações, desiguais capacidades de ação coletiva, injusta distribuição de renda e riqueza entre camadas sociais.

Assim sendo, arranjos institucionais são desejáveis no sentido de otimização dos recursos da coletividade, o que passa pelo aprimoramento das estruturas de governança, transparência, controle e responsabilização no setor público. No item seguinte, aprofundar-se-á a questão da educação como forma de qualificação dos sujeitos para sua melhor inserção na vida democrática.

4 A temática educacional, na ordem constitucional brasileira, em face da problemática orçamentária

Compreendida que a efetivação do orçamento participativo implica na inclusão dos sujeitos nos embates institucionais travados, passa-se à problemática da qualificação dos atores sociais, o que insere a questão da educação.

Conforme dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD) apontou que, em 2009, houve uma redução do índice de analfabetismo entre jovens maiores de quinze anos e adultos: “de 11,5% em 2004 para 9,7% em 2009”. Contudo, o PNAD evidenciou que o indicador de analfabetismo funcional (pessoas com menos de quatro anos de estudo; normalmente, não conseguem entender o que leem, posto que a leitura não fora incorporada em suas vidas), também na mesma faixa etária, ainda é elevado, muito embora haja ocorrido redução no interregno verificado: “de 24,4% para 20,3%”.

Destaca-se que o Nordeste apresenta números bem acima das demais regiões, em que pese sua *performance* educacional tenha melhorado no período. Acresce-se que o direito à educação encontra referencial basilar na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948):

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforcem, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Releva-se, por oportuno, a temática relativa à educação na perspectiva do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) – tratado internacional do qual o Brasil é signatário:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e reforçar o respeito pelos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

Contextualizado o tema, tece-se, agora, um breve histórico constitucional. As Cartas de 1824 e de 1891 não trataram especificamente da educação, a qual só conquistou *status* constitucional a partir de 1934.⁷ Desde então, todas as Cartas Políticas pátrias dedicaram diversos dispositivos ao tema.

A Carta promulgada de 1934 adotou como filosofia política a questão socioeconômica, em contradição ao modelo liberal vigente, o que explica a sua vigência por apenas três anos; além, é claro, da questão ideológica. Preponderaram as diretrizes sociais, inovando-se com a inserção de títulos

⁷ As Cartas de 1824 e de 1891 “liberavam” o Estado de efetivar a educação. Filosofia extremamente elitista. A educação era privilégio da elite então dominante.

correlatos no texto constitucional. Tratou da educação e cultura dos arts. 148 a 158.

Com a Lei Fundamental de 1934, a educação foi compreendida constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, uma relevante conquista histórica. A referida norma reiterou a proposta de um Estado laico; estatuiu imunidade tributária a entidades sem fins lucrativos setoriais; garantiu a liberdade de cátedra; trouxe a “raiz” normativa do que, hoje, conhece-se por fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB); determinou a regra do concurso público obrigatório ao magistério oficial.

A Constituição de 1937 – outorgada pelo “Estado Novo” – disciplinou a educação e a cultura dos arts. 128 a 134. Sob inspiração da Constituição ditatorial polonesa de 1935, observa-se a natural mudança da filosofia política.⁸ A “Carta Polaca” estatuiu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, dever do Estado, muito embora houvesse a possibilidade de sua efetivação pelo setor privado. Outros traços característicos da Constituição de 1937 foram o compromisso com o Estado laico e a compulsoriedade da educação física, da disciplina de moral e civismo e de trabalhos manuais, sob a “bandeira” de preparar a juventude para a economia e a defesa da pátria.

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, inicia-se um processo de redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição de 1946.⁹ Tratava a educação e cultura dos arts. 166 a 175. Na Carta de 1946, destaca-se que a educação deveria inspirar-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana, o que representou enorme avanço em termos históricos.¹⁰ Renovou-se o compromisso com o Estado laico e com a compulsoriedade e gratuidade do ensino primário, dever do Estado (em que pese houvesse a possibilidade de sua efetivação pelo setor privado). As entidades privadas industriais, comerciais e agrícolas, com mais de 100 (cem) empregados, eram obrigadas a manter ensino primário gratuito para

8 Pelo que a Carta brasileira de 1937 restou apelidada de “Constituição Polaca”

9 O fim da era Vargas se deve, entre vários fatores, à influência das lideranças militares egressas da II Guerra Mundial. Seria um paradoxo os militares lutarem contra o nazismo e o fascismo na Europa se, em solo pátrio, ocorria uma ditadura.

10 Nesse sentido, a Carta de 1946 é muito mais “ousada” do que a Constituição de 1988.

os trabalhadores e seus filhos. Assegurou a liberdade de cátedra e a regra do concurso público obrigatório ao magistério oficial, inovando com a garantia da vitaliciedade aos docentes admitidos por certame público de provas e títulos. Vinculou receitas dos impostos dos entes federativos às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Carta de 1967, oficialmente promulgada, representou, em termos práticos, um ato de outorga do então Presidente Humberto Castello Branco ao Congresso Nacional. Basicamente, limitou-se a garantir os direitos relativos à educação até então conquistados, mas um ponto merece destaque: a obrigatoriedade do ensino, para todos, dos sete aos quatorze anos. O segundo momento do regime militar no Brasil ocorreu com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969 (EC 1/1969), outorgada por uma junta militar, implicando alterações na Carta de 1967 mediante o fortalecimento dos dispositivos de controle parlamentar. A questão da educação foi tratada simultaneamente com os temas família e cultura. A EC 1/1969, no que concerne à temática da educação, em termos objetivos, conjugou fragmentos da Carta de 1946 com dispositivos da Constituição de 1967, o que refletiu contradições naturais para o contexto histórico de crise então vigente.

No tocante à Lei Maior de 1988, o direito social à educação se relaciona imediatamente ao princípio da dignidade da pessoa e ao objetivo fundamental de erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais, o que se coaduna à moderna tendência das atuais nações democráticas. Esta compreende a educação como direito de todos, dever do Estado e da família. Há que ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Garantiram-se conquistas históricas no contexto do neoliberalismo econômico. Observa-se a sistematização do tema nos arts. 205 a 214. Destaca-se, por oportuno, o seguinte excerto: “Art. 205. A educação [...] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Relevam-se, por oportuno, alguns “arcabouços” jurídicos no sentido de efetivação da inclusão social, ou seja, da preparação da pessoa para o exercício da cidadania: o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. De acordo com Finley (1988): “Meu

raciocínio pretende demonstrar [...] que há maior fonte de esperança em uma volta ao conceito clássico de governo como um esforço constante no sentido da educação do povo”.

Pensar a cidadania, hoje, significa compreender que os diversos sujeitos têm o direito de participar dos desafios com “paridade de armas”. A educação se insere como instrumento, onde é difícil compreender uma, independente da outra, pois ambas convergem à busca do ideal de justiça ou, pelo menos, à redução das tensões sociais. Para Bauman (2007):

[...] vivir, trabajar y tratar de comprender sin certeza, y quizá sin esperanza, de que jamás habremos de alcanzar el final del camino que inspira nuestros esfuerzos. Puesto que nunca es posible saber si estamos en el sendero recto, recorrerlo pacientemente es lo más aconsejable, Es muy posible que, tarde o temprano, abandonemos el sendero al igual que antes muchos otros, y nos encaminemos por otras vías urgidos por nuestros nuevos intereses; pero nada nos garantiza que el nuevo camino pueda ser de ningún modo ‘mejor’ o ‘más final’ que el anterior. ‘Cada nueva generación debe reescribir la historia a su man...]

Numa tradução e leitura livres: “viver, trabalhar e compreender sem a certeza e, talvez, sem a esperança de que (algum dia) haveremos de alcançar, ao final do caminho, o que inspira os nossos esforços, posto que não é (ou será) possível saber se estamos na trilha correta. Revisá-la, pacientemente, é o mais aconselhável. É muito possível que, cedo ou tarde, abandonemos o caminho e nos redirecionemos por outras vias, de acordo com nossos novos interesses. Contudo, nada nos garantirá que o novo caminho poderá ser melhor que o anterior. Cada nova geração deve reescrever a história a seu modo”.

Tentando sintetizar o pensamento de Bauman: o povo há que se assenhorear do seu destino, da sua história. Nesse processo, a educação representa uma “peça-chave”. Numa perspectiva transdisciplinar, Oliveira ressalta (2010):

Antes de qualquer coisa, imperioso que se democratize a sociedade, propiciando todos os acessos aos bens da vida. Depois,

que se consiga alimentar a população. Apenas com educação e um povo alimentado é que se pode pensar no restante. Não apenas um povo alfabetizado, mas preparado para o exercício da cidadania.

Por todo o exposto, ousa-se propor mudanças nas bases curriculares estabelecidas. É preciso estimular a solidariedade nos indivíduos, além da criatividade, da liberdade-autonomia e da liberdade-participação, o que, há algum tempo, já fora defendido por Paulo Freire em estudo sobre pedagogia da autonomia.

Assim, a inclusão de disciplinas jurídicas (não de modo estático, mas com dinamismo), nas bases curriculares do ensino fundamental, viabiliza o entendimento dos distintos microssistemas, entre eles, o orçamento participativo o que é imprescindível ao efetivo exercício da cidadania. Deve-se vivenciar os saberes jurídicos não apenas a partir de uma produção estatal, mas como direito-criação do povo. A educação não constitui uma “espera vazia”, mas a esperança de um futuro melhor, fundado no primado do bem comum.

Conclusões

O presente trabalho objetivou analisar a importância da qualificação dos interlocutores, para a efetivação da democracia, na perspectiva do orçamento participativo brasileiro. Com esse propósito, utilizaram-se os recursos da pesquisa bibliográfica e relacional.

Após o desenvolvimento de todo o processo metodológico que norteou o presente estudo, a primeira consideração que se faz é que, sejam, antigas, modernas ou contemporâneas, as democracias repousam no preceito antropocêntrico que, por sua vez, reflete a sua “força e fraqueza”. Efetivamente, para vivenciá-la, torna-se imprescindível a maturação da liberdade-autonomia e da liberdade-participação. Em uma sociedade realmente democrática, o debate há que ser prática constante. Democracia é isso: assumir riscos, ser questionado, errar e acertar.

Em seguida, demonstrou-se a relevância do “papel” que o orçamento governamental pode cumprir na democratização das relações sociais em nosso país e, sobretudo, no combate à corrupção, um verdadeiro “câncer”

social. Um orçamento, conscientemente participativo, infalivelmente, altera a dinâmica da produção do poder local, porque provoca um natural afastamento de práticas paternalistas e fisiológicas.

O FMI e o Banco Mundial incentivam práticas orçamentárias participativas por fomentarem a transparência, o dever de prestar contas. O controle social dificulta a corrupção. A pesquisa evidenciou várias experiências nacionais e internacionais. A sustentabilidade do regime democrático, na pós-modernidade, necessita atenção às súplicas da coletividade, o que significa não somente ouvi-las, mas envidar esforços no sentido do seu atendimento.

O modelo do orçamento participativo, teoricamente, representa um avanço democrático. Não obstante, na realidade brasileira político-normativa, não é tão simples a sua operacionalização em razão da modelagem orçamentária tão somente autorizativa. Para os fins de efetivação do interesse público primário, arranjos institucionais, por parte da sociedade civil organizada, são desejáveis e necessários para otimização dos recursos da coletividade, o que passa pelo aprimoramento das estruturas de governança, transparência, controle e responsabilização no setor público.

Então, com a finalidade de coibir manipulações sociais, a efetividade do OP requer, necessariamente, a melhor conscientização dos “atores”, sobretudo, das classes menos favorecidas (são afetadas diretamente pelo processo de tomada de decisões e, não raras vezes, nem chegam a participar do processo substancialmente), tudo no sentido de que possam se inserir com mais “vez e voz” nas “lutas” institucionais travadas.

Registra-se que não se comunga com uma visão elitista e simplista de que a elevação do padrão educacional é condição de viabilidade do OP, até porque a pesquisa evidenciou experiências exitosas que, não necessariamente, estavam atreladas ao nível de escolaridade. Não obstante, o modelo de orçamento participativo brasileiro poderia ter avançado mais se associado ao recrudescimento de padrões qualitativos educacionais, no sentido de impulsionar o exercício da cidadania ativa. A educação só implica externalidades positivas. Por todo o exposto, a hipótese científica com a qual se trabalhou resta parcialmente comprovada.

Então, são propostas mudanças nas bases curriculares estabelecidas, no intuito de fomentar o desenvolvimento de indivíduos mais solidários, criativos e participativos. Releva-se que a qualificação dos sujeitos no estado

democrático de direito brasileiro, pela educação, coadune-se ao princípio basilar da dignidade da pessoa. O assunto encontra referencial na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Com a presente pesquisa, espera-se também haver demonstrado dois grandes “embates” democráticos atuais: a formação de espaços públicos para o exercício efetivo da cidadania e o resgate de uma visão humanista. No primeiro caso, tem-se o orçamento participativo como uma oportunidade de inclusão social. Já a questão do resgate humanístico desafia novas pesquisas, notadamente, numa perspectiva holística.

Por oportuno, sugere-se o desenvolvimento de novos trabalhos científicos no tocante à relação existente entre a temática orçamentária e o “direito achado na rua”. Ademais, estudos de casos relativos a experiências concretas de OP são recomendados a quem desejar aprofundar o tema. Finalmente, ousa-se propor, numa perspectiva transdisciplinar, mudanças nas bases curriculares estabelecidas para o ensino fundamental, no intuito desenvolver indivíduos mais solidários, criativos e participativos.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. IN ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro org.. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. **La hermenéutica y las ciencias sociales**. Tradução: Víctor Magno Boyé. Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25. ago.2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de**

julho de 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 26.ago.2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 27.ago.2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28.ago.2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29.ago.2012.

_____. **Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm>. Acesso em: 30.ago.2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTE, Osório. PINHEIRO, Manuel *et al.* **Orçamento público: planejamento, execução e controle.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2003.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna.** Tradução: Waldéa Barcellos. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2005.

GOYARD-FABRE, Simone. **Que é democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MELO, Márcio Rodrigues. **A natureza jurídica das taxas de fiscalização cobradas pelas agências reguladoras.** Fortaleza: Unifor, 2010 (dissertação de mestrado).

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

< http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticia_visualiza.php?id_noticia=1708 > . Acesso em 21.ago.2012.

< http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm > . Acesso em 28.ago.2012.

< <http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/index.php?pagina=PIDESC> > . Acesso em 3.set.2012.