

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO ENQUANTO MEIO DE APRENDIZAGEM SOCIAL EM UMA ABORDAGEM DEMOCRÁTICO- PARTICIPATIVA

André Galindo da Costa – bacharel em Administração Pública pela UNESP, licenciado em Administração pela FATEC, professor do Centro Paula Souza, mestrando no programa de pós-graduação em mudança social e participação política pela USP.

e-mails: andregalindo@usp.br e dacostagalindo@yahoo.com.br

RESUMO

Este trabalho tem o intuito de contextualizar o orçamento participativo em um quadro de tendências em descentralização e participação política. Ele apresenta através de uma parte da literatura produzida no sentido de criar bases de contribuição para concepções de uma democracia mais participativa. Diante de uma suposta crise de Estado, práticas ligadas a uma abordagem democrático-participativa parecem ser alternativas a políticas de cunho neoliberal. O orçamento participativo se mostra como um instrumento relacionado diretamente com a aprendizagem social e a potencialidade de gerar processos de cidadania e capital social.

ABSTRACT

This paper was made to contextualize the participatory budgeting in a tendency framework of decentralization and political participation. It presents one part of the literature produced to create the basis of contribution for conceptions of a more participative democracy. Facing a supposed State crisis, practices related to the participatory democracy approach seem to be an alternative to neoliberal policies. The participatory budgeting brings back the democratic principles of the public budgeting, and it shows itself as an instrument related to social learning and the potential of generating processes of citizenship and social capital.

Palavras-chave: democracia participativa, orçamento participativo, aprendizagem social

INTRODUÇÃO

Através de uma pesquisa bibliográfica o texto nos apresenta um panorama onde a democracia participativa surge em um contexto onde se popularizam políticas neoliberais. Diante de mudanças econômicas e sociais que vem ocorrendo desde a metade do século XX fala-se em uma suposta crise do Estado desenvolvimentista e de bem estar social. São propostas soluções de diferentes abordagens e surgem instrumentos bastante inovadores.

Nesse contexto o Brasil traz uma inovação que vem se desenvolvendo desde o fim do regime militar e que é apontado como uma das grandes marcas da redemocratização e da consolidação de instituições democráticas o qual conhecemos por orçamento participativo. Esse instrumento que busca uma maior horizontalidade na relação entre Estado e sociedade civil tem sido objeto de estudo no Brasil e internacionalmente através de diversas perspectivas.

O desenvolvimento desse trabalho tem por objetivo contextualizar essa política diante de um paradigma democrático-participativo emergente e analisar quais as contribuições que o orçamento participativo possa ter para a aprendizagem social dos envolvidos. Para tentar alcançar essa meta divide-se em três sessões.

A primeira sessão que leva o nome de “*O orçamento participativo no paradigma da democracia participativa*” nos é apresentado o contexto de uma suposta crise do Estado e como isso tem gerado políticas privatizantes; ao mesmo tempo alternativas contra hegemônicas e mais solidárias – onde se incluem o orçamento participativo – se apresentam como metodologias de gestão pública. Na segunda sessão “*O caráter democrático do orçamento público e o orçamento participativo*” temos um breve histórico das fortes relações do orçamento público com princípios democráticos e o resgate do orçamento participativo dessa sua característica. Assim o orçamento público se mostra para além de sua importância enquanto ferramenta técnica de planejamento. Em “*A questão da aprendizagem no orçamento participativo*” é questionada a efetividade do orçamento participativo em realizar alocação da receita pública total. Dessa forma o elemento aprendizagem social surge como um possível ganho intangível dos envolvidos. Levanta-se a dúvida sobre a capacidade das instituições públicas existentes incentivarem a cidadania e a formação de capital social entre a população através do orçamento participativo.

Por fim como esse estudo não tem o intuito de apresentar respostas e sim contribuir para a discussão, as considerações finais deixa em aberto a possibilidade da realização de outras pesquisas bibliográficas mais aprofundadas e que criem certos níveis de categorização e pesquisas empíricas que possam qualificar esses processos.

1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO PARDIGMA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Desde o final da década de 60 do século XX muitas mudanças sociais, econômicas e políticas ocorreram e essas iriam traçar uma nova forma de relação das pessoas com o mundo e da sociedade com o Estado. Entre os fatores de maior destaque que podemos apontar temos o surgimento dos novos movimentos sociais¹, as crises do petróleo em 1973 e 1979, a crise do Estado de bem estar social e do regime de acumulação fordista/keynesiano, a ascensão do regime de acumulação flexível e do modelo industrial toyotista, a crise do bloco soviético e o colapso do socialismo real, intensificação acelerada do processo de globalização e o avanço, popularização e barateamento das tecnologias da informação. (MONTAÑO;DURIGUETTO, 2010)²

Nesse contexto o Estado passa a perder gradativamente a sua função de provedor e a capacidade de se manter como responsável pelo desenvolvimento social e econômico. Analisando o caso do Brasil onde o Estado desde a década de 30 do século XX foi o grande responsável pelo processo de industrialização, temos que na década de 1980 ele se encontra em uma profunda crise econômica, aumento da dívida pública e privada, altas taxas de desemprego e de inflação. O Estado brasileiro mostra-se também como incapaz de realizar gastos e investimentos públicos em um quadro de inúmeros problemas sociais. (GIAMBIAGI & ALEM, 2008)

Vemos durante toda a década de 1980 e 1990 pelo mundo a imensa popularização de políticas neoliberais no sentido de diminuir as funções do Estado como tentativa de superar sua crise. Nos Estados Unidos e na Inglaterra essas práticas se intensificaram nos governos Reagan e Thatcher respectivamente. No Brasil essas políticas foram marcantes durante a

¹ Montañó & Durigetto colocam como marco de maior expressão dos novos movimentos sociais o Maio de 68.

² A crise do petróleo somada a reorganização da indústria são apontadas como os fatores diretos que levam a incapacidade de se realizar políticas sociais e conseqüentemente a crise do Estado.

abertura econômica no governo Collor, e com a reforma do aparelho do Estado liderada pelo ministro Bresser Pereira durante o governo FHC, ambos na década de 1990. Conforme Pontual(2000, p.31) “...o fim do reformismo social determinou o início do movimento pela reforma do Estado.”.

Pontual (2000) aponta duas tendências ideológicas marcantes diante da suposta crise do Estado. A primeira tendência entende o Estado como parasitário e irreformável, portanto tendo que ser diminuído e privatizado ao máximo. A segunda tendência vê o Estado como reformável e se assenta na atribuição da prestação das atividades sociais às instituições privadas sem fins lucrativos, ou seja, tem no terceiro setor a solução para a crise.

Com menor visibilidade surge uma terceira corrente que via a necessidade de reinvenção solidária e participativa do Estado. Emergem assim sinais de construção de novos paradigmas de reforma do Estado e de gestão pública. Essa nova literatura põe a sociedade civil como parte da constituição da esfera pública e que se diferencia da ação estatal e das regras do mercado. Por muito o orçamento participativo (OP) e os conselhos consultivos, deliberativos ou gestores surgem nessas obras como um dos exemplos mais relevantes dessas práticas no Brasil.(PONTUAL, 2000)

Segundo Pateman (1992), a democracia representativa é um mito proliferado durante todo o século XX e que se pauta em argumentos como o de que o excesso de número de pessoas que compõe as sociedades industriais complexas impossibilitariam a participação direta. Além disso, vê que muitos argumentos que se baseiam na representação política pelos “mais bem preparados e educados” não passam de reprodução da ideologia elitista.

Também em defesa de um modelo democrático participativo, mas analisando o seu impacto sobre os indivíduos, Cohen e Arato(2000 p.26) apontam que:

El modelo participativo de la democracia sostiene que lo que hace a los buenos líderes también hace a los buenos ciudadanos: la participación activa en el gobernar y en el ser gobernado(es decir, en el ejercicio del poder) y también en la formación de la voluntad y opinión públicas. En este sentido, la democracia le permitirá a todos los ciudadanos, y no sólo a las élites, adquirir una cultura política democrática.

Assim há uma tendência da literatura, das pesquisas teóricas e das pesquisas empíricas objetivando a participação na formação de novos modelos de gestão pública. Esses estudos buscam observar práticas diferentes daquelas apresentadas tradicionalmente pela teoria democrática. Mostram também certa oposição a ideias ligadas ao neoliberalismo, enfraquecimento do Estado e a globalização-hegemônica. (SANTOS,1998)

Para Frey (2004) nos novos modelos de gestão e administração pública destaca-se a necessidade de mobilizar o conhecimento disponível na sociedade. Para isso tornar-se necessário um processo interativo. Nesse contexto a governança participativa é vista mais do que uma pauta da reforma do Estado, se caracterizando como meio de emancipação da população.

Em Frey (2004) também podemos destacar a diferença entre abordagens gerenciais que buscam o enxugamento do Estado e a abordagem “democrático-participativa” que:

[...]visa a estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população no controle social da administração pública e na definição e na implementação de políticas públicas.” (Frey, 1996 apud Frey, 2004, p.125)

No contexto de globalização temos que para Santos & Avritzer (2002) esse processo de internacionalização traz uma ênfase na democracia local e nas diversas formas democráticas dentro do Estado nacional, possibilitando o surgimento de práticas participativas em países como o Brasil. O debate entre democracia representativa e participativa ganha força em países que apresentam diversidades étnicas, grupos que tem dificuldades em ter seus direitos reconhecidos e que os interesses das elites econômicas prevalecem. Pelo fato da América Latina apresentar muitas dessas características as discussões sobre democracia participativa vêm ligadas a defesa das identidades subalternas.³

Nesse contexto é destaque como o orçamento participativo teve papel fundamental na formulação dos paradigmas da democracia participativa no Brasil, assim temos que “[...]entre as diversas formas de participação que emergiram no Brasil pós-autoritário, o orçamento participativo adquiriu proeminência particular.” (SANTOS&AVRITZER, 2002, p.65)

O orçamento participativo possui um formato que une práticas de democracia representativa e democracia participativa. Ele não depende unicamente da mobilização popular e nem somente da boa vontade do governo, mas de uma associação dos dois. O governo deve possibilitar e dar condições para sua prática e a o sucesso do orçamento

³ Esse estudo realizado por Santos & Avritzer (2002) tem por base a análise de alguns países que se incluem no que os autores chamam de terceira onda de democratização. Para eles a terceira onda de democratização se deu em países que passaram por um processo de transição ou ampliação democrática a partir dos anos 70.

participativo depende da participação ativa da população. O corpo político do governo tem que dar possibilidade técnica para a materialização do orçamento participativo e gera uma responsabilidade maior de cumprir as políticas públicas. Dessa maneira:

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com Santos, se manifesta em três de suas características principais: (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação de recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. (SANTOS & AVRITZER, 2002, p.66)

O orçamento participativo se apresenta como um dos elementos fundamentais e uma das principais experiências brasileiras diante do paradigma emergente da democracia participativa. Temos que as reflexões sobre participação política, sobretudo no Brasil, tem uma função de mão dupla. Essa função que ao mesmo tempo é a de consolidar suas instituições democráticas a partir de características próprias de se fazer democracia, a qual inclui a participação e o envolvimento direto das classes subalternas por tanto tempo renegadas e excluídas politicamente, é também a de certa oposição a um modelo de superação da crise do Estado com uma reforma baseada no privatismo neoliberal.

2. O CARÁTER DEMOCRÁTICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para Jund (2008) o orçamento público tem suas raízes históricas associadas a necessidade da população em controlar os gastos públicos. O surgimento de sua gênese deu-se com a outorga da carta magna inglesa em 1215. O documento previa um controle sobre a discricionariedade do Rei em realizar gastos públicos. Somava-se a isso o fato de que a partir de então o parlamento inglês inicia uma busca pelo controle dos gastos públicos.

Se observarmos dois momentos da história da humanidade que foram marcos pela instauração da democracia o controle sobre as finanças públicas também se mostram presentes. O primeiro evento foi a revolta dos colonos dos Estados Unidos em 1765 que estava associado com a independência dos Estados Unidos e instituiu que a cobrança de impostos só se daria com o consentimento dos cidadãos. O segundo foi a Constituição

francesa de 1789, associada a revolução francesa, que faz surgir o instituto orçamento.(JUND,2008)

Para Lacher (1995) a Inglaterra vê de fato o surgimento do orçamento como um modelo sistematizado e formal de controle do Parlamento sobre a Coroa, ferramenta democrática e equilíbrio das contas públicas em 1822.

Conforme Jund (2008) no Brasil o orçamento surge ainda em 1824 no regime imperial. Ele tinha por objetivo condicionar que o ministro da fazenda apresentasse um balanço geral das despesas e receitas do exercício anterior a Câmara dos Deputados. Porém, é somente com o Decreto Lei 200/1967 que ele passa a acumular funções de planejamento.

A Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores oriundas de suas previsões passaram a dar uma nova roupagem ao orçamento público, retornando a princípios iniciais de controle popular e acrescentando elementos legais que incentivaram a participação direta da população na sua formulação.

Entre os já consagrados princípios orçamentários recebe destaque o princípio participativo. Ele surge em uma legislação posterior a CF/88, mas que é resultado de suas premissas, o Estatuto das Cidades(Lei nº 10.257/01). Esse princípio se origina da interpretação do art. 44 do Estatuto das Cidades, onde:

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

O orçamento público está associado a valores do Estado democrático enquanto forma de exercício do controle de gastos públicos e de participação na sua elaboração por parte da população.

A garantia da participação pública na formulação do orçamento público vista no Estatuto da Cidade não é apenas uma norma que tem por objetivo condicionar um comportamento institucional futuro sem ligações com a realidade presente. Na verdade está associada a uma prática já realizada no Brasil de participação popular na elaboração do orçamento público que vem se desenvolvendo desde a década de 1980 com sua gênese ainda na década de 1970 a qual conhecemos como orçamento participativo.

Diante de Lacher(1995) o orçamento participativo se apresenta como uma ferramenta crítica em relação a metodologia tradicional de se elaborar o orçamento público. O orçamento participativo trouxe inovações através de um formato mais legítimo e democrático. Devido suas funções essenciais relacionadas à participação democrática ele deve se apresentar mais como um processo de cidadania do que como um modelo rígido e definido aplicado a qualquer circunstância.

Podemos considerar essa nova forma de orçamentação como uma verdadeira inovação tanto em termos de concepção quanto prática orçamentária. Mais do que isso, o orçamento participativo deve ser encarado como uma escola de cidadania, onde a relação sociedade—Estado é forjada através de uma relação biunívoca, em que os movimentos populares organizados influenciam diretamente a distribuição dos recursos públicos.(LACHER, 1995, P.35)

O orçamento participativo não se constituiu em um instante estático e nem foi fruto unicamente de previsões legais que obrigavam sua adesão aos entes municipais. Ele se desenvolveu ao longo do tempo tomando formas muito diferentes e é consequência de diversos fatores, não podendo ser simplificado a poucas variáveis. Cada caso de orçamento participativo requer uma análise e um tratamento particular, sendo as generalizações muitas vezes vagas demais para explica-los.

Conforme Souza (2001) o modelo de orçamento participativo tem seus precedentes ainda no regime militar, onde práticas e experiências difusas de participação popular com o incentivo dos governos municipais possibilitaram que novas relações fossem sendo construídas entre Estado e sociedade civil. Entre os casos mais famosos temos os de Lages-SC e de Boa Esperança-ES. Nesses municípios entre 1978 e 1982 o governo municipal realizou diversas ações de infraestrutura junto com a população. Essas ações se baseavam tanto em consultas prévias como em mutirões para a construção de casas próprias.

Outras experiências menos conhecidas apontadas por Pires (2000) e que se deram mais em caráter consultivo ocorreram também em Vila Velha-ES(1986-1988), Diadema-SP (1983-1988) e em Piracicaba-SP (1978-1982).

Para Pires(2000) o orçamento participativo tem um segundo momento após o processo de redemocratização e com promulgação da Constituição de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, já que trazia além de diversos direitos sociais princípios democráticos e de incentivo à participação. Nele vemos uma maior consolidação de seu formato e também

passa a estar diretamente associado a conquistas do PT às prefeituras. As experiências dessa fase deram-se entre 1989 e 1992 com destaque para municípios como Porto Alegre-RS, Piracicaba-SP, Santo André-SP, Betim-MG, Santos-SP e São Paulo-SP.

No período de 1993 em diante o orçamento participativo passa a ter maior visibilidade sendo praticado por governos de outros partidos que não apenas o PT, ou mesmo partidos de esquerda. Cria-se uma concepção da importância dessa prática como forma inovadora tendo papel na consolidação das instituições democráticas brasileiras. Nesse instante também houve o aumento de sua visibilidade por organismos multinacionais e o início da produção de diversos trabalhos e reflexões acadêmicas sobre o assunto. (SOUZA, 2001)

Destaque para os estudos realizados pelo então já aclamado intelectual português Boaventura de Souza Santos que vê no orçamento participativo, principalmente através da análise do caso de Porto Alegre, um exemplo da reinvenção de novas práticas políticas dos países em desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito a formas correntes de globalização contra-hegemônica, como aponta Souza (2001).

3. A QUESTÃO DA APRENDIZAGEM NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os estudos realizados sobre orçamento participativo mostram as diferentes questões com as quais os pesquisadores se ocuparam ao longo do tempo. Assim dada à abrangência das questões postas ao orçamento participativo seu campo de estudo vai além das áreas da Administração Pública e da Ciência Política, como costumou-se pensar, ultrapassando os cortes das disciplinas e áreas acadêmicas. Para Souza (2001, p.88) o orçamento participativo:

[...]relaciona temas como descentralização, democracia, capital social, *accountability*, desenvolvimento, governança (“bom governo”), “empoderamento” de grupos sociais excluídos, educação cívica, justiça social, desenvolvimento sustentável e gestão urbana.

Dessa forma Souza (2001) apresenta quatro visões do orçamento participativo, cada uma delas gerando uma agenda de estudos com temas específicos. São elas as visões do orçamento participativo como modelo de gestão, processo educativo, política pública e mecanismo de mudança social. Apesar de cada uma dessas visões gerarem diversas formas de se observar o OP, não são áreas totalmente distintas e estáticas, sendo que suas funções se relacionam conforme as perguntas feitas e as respostas procuradas.

Os recursos públicos locais dispendidos no orçamento participativo tem se mostrado como baixos em relação a despesa pública total. Em Souza (2001, p.93) “Apesar da porcentagem ser relativamente pequena no caso de Porto Alegre, por exemplo, a média foi de 13,1% entre 1990 e 1996...”.

Dessa forma o orçamento participativo parece apresentar importância mais como elemento de educação cívica e política dando a oportunidade a aqueles que sempre estiveram à margem das decisões políticas no Brasil. Principalmente aos mais pobres, que por não estarem inseridos em uma rede de influências têm a oportunidade de discutir questões públicas.

Esse ganho intangível parece ultrapassar as obras de infra-estrutura e os serviços alcançados para a comunidade na medida em que é gerado um processo de aprendizagem social. Conforme Souza:

Nesse sentido, o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão para grupos anteriormente excluídos do processo decisório. (2001, p.94)

Até mesmo diante de alguns casos de orçamento participativo que se mantêm com as trocas de governo e partido é possível observar ganhos em relação à aprendizagem.

Obviamente que muitos partidos e candidatos que a priori podem não simpatizar com a prática acabam tendo que ceder, já que em alguns casos o orçamento participativo se apresenta como um patrimônio daquela comunidade. Fedozzi (2007) mostra, através de uma pesquisa quantitativa, como no caso de Porto Alegre foi possível ter a partir da percepção dos participantes que o OP é “...uma conquista que ultrapassa eventuais gestões administrativas ou partidos políticos.”(FEDOZZI, 2007, p.38).

No caso de Porto Alegre vemos uma mudança partidária em 2005. Isso fez com que o partido que assumiu (PPS-PTB) optasse pela preservação do orçamento participativo entendendo-o como uma conquista da cidade. Em um processo como esse de mudança a aprendizagem também se mostra como algo fundamental, já que muitas vezes há modificações na metodologia do orçamento participativo e são inevitáveis a alteração dos atores governamentais e legislativos e mesmo do corpo técnico de burocratas municipais. (FEDOZZI, 2007)

Segundo Souza(2001), o processo educativo envolve todos os atores locais importantes como prefeito, burocratas, vereadores, movimentos sociais, população envolvida e as instituições que eles atuam. Assim Souza (2001, p.93) enxerga que: “As constantes mudanças nas regras, procedimentos e no funcionamento do OP mostram que a experiência faz parte de um aprendizado para os envolvidos.”

Sobre a visão política do orçamento participativo, apesar de essa ser muito diversificada e apresentar muitas posições e focos diferentes, destacamos que a aprendizagem social também aparece como elemento fundamental para a construção de valores coletivos como o civismo, a organização social e a cidadania.

Nessa perspectiva Villas-Boas (1994) vai além, enxergando o orçamento participativo como um meio que possibilita a construção de uma nova cultura política, aumentando a conscientização da cidadania e podendo até ter reflexos diretos na melhoria das condições de vida da população.

Temos aqui que nessas condições o orçamento participativo, enquanto elemento de aprendizagem pode desenvolver novas habilidades nos atores envolvidos, sobretudo na população que atua como participantes reivindicando suas demandas através das reuniões e plenárias. Uma consciência coletiva maior pode ser gerada fazendo com que novas formas de relações mais altruístas, associativas e cívicas se desenvolvam na sociedade e gerem ganhos potenciais ao longo do tempo.

Pateman (1992) desenvolvendo as bases de uma teoria da democracia participativa via a educação dos envolvidos no processo participativo como um dos fatores mais importantes dessa prática. Analisando Davis (1964) a autora mostra que a ideia de democracia participativa tem um propósito importante o qual é “...a educação de todo um povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades e ele tivesse se agrupado ativa e livremente, numa comunidade genuína.”(PATEMAN,1992, p.33 apud DAVIS, 1964).

Apesar de essa visão parecer utópica e demasiada ambiciosa não podemos negar a sua importância no estabelecimento de princípios básicos e fundamentais para considerarmos o fator aprendizagem, como elemento da educação, quando tratarmos, analisarmos, estudarmos ou mesmo avaliarmos políticas de participação popular.

Pateman (1992) quando trata de autores clássicos da ciência política e da teoria democrática mostra que para eles a educação cívica também era um dos maiores, se não o maior, ganho da democracia participativa. Quando analisa a obra de Rousseau, por exemplo, ela nos mostra alguns pontos importantes de sua concepção de democracia participativa como a de que a participação possui a função “[...]de integração - ela fornece a sensação de que cada cidadão isolado “pertence” à sua comunidade.”(PATEMAN, 1992, p. 41) e de que:

[...]as “associações tácitas” ocorreriam inevitavelmente, isto é, que indivíduos não organizados estariam unidos por alguns interesses comuns, mas que seria muito difícil que tais associações tácitas obtivesse apoio para políticas que as favorecessem especialmente, devido à própria forma como se dá a participação. (Pateman, 1992, p.38)

Fica claro, diante dos argumentos apresentados, que a aprendizagem social e política trazida no processo educativo da participação popular é um tema que remete tanto ao orçamento participativo quanto às discussões mais elementares sobre democracia participativa e participação política. As posições dos autores, apesar de serem influenciadas por perspectivas, temporalidades, localidades, visões individuais e posições políticas e ideológicas diferentes parecem convergir em pelo menos um aspecto. O aspecto de que a participação política tende a criar novas habilidades entre os indivíduos, já que ela possibilita que esses participem de um processo de aprendizagem.

Uma concepção importante aqui é de que nem sempre os ganhos da participação são materiais e imediatos, mas é certo que os envolvidos podem passar por uma nova educação social extracurricular. Essa talvez possa gerar entre eles uma maior autonomia, cidadania, associacionismo, visão ampla das circunstâncias e talvez até mesmo redes e laços de confiança e solidariedade que podem levar a busca de objetivos comuns.

Essa discussão pode ser fundamental para um projeto de construção dos alicerces de uma democracia mais participativa e ainda mais se nos atentarmos ao caso do Brasil que tem um histórico de centralização e más práticas como o elitismo, patrimonialismo, descaso, falta de representatividade dos mais pobres ou de menor prestígio social, clientelismo, corporativismo e outros vícios políticos.

Assim é possível que o envolvimento da população ao longo do tempo em esferas de representação possa gerar um aprendizado que leve, se não a mudança drástica e definitiva, pelo menos a alteração do formato de certas relações e a construção de uma sociedade mais

cívica e ativa, alterando o quadro de submissão e dependência visto historicamente na relação Estado-sociedade e que afeta principalmente os mais pobres.

O processo educativo para se criar essa nova concepção cidadã se mostra como a chave que pode alargar a busca por esse caminho de reinvenção de valores e relações políticas. Dessa forma cabe saber de que forma se dá esse processo, até que ponto depende só e unicamente do envolvimento dos atores sociais e políticos e até que ponto há uma responsabilidade institucional e de políticas públicas para gerar, valorizar e incentivar a aprendizagem?

Pontual (2000) realiza através da sua tese de doutorado um estudo sobre ao processo educativo e a aprendizagem dos atores da sociedade civil e do Estado envolvidos no OP. Nisso ele aponta que o OP realiza a mediação educativa necessária para gerar o aprendizado dos atores e que isso é capaz de criar novos significados. O processo educativo é fator fundamental para a construção da cidadania e para isso o autor aponta a educação popular como o formato que essa educação deve se dar.

A educação popular é um conjunto de obras e teorias que foram populares no final da década de 1950 no Brasil e na América Latina e que tinha por objetivo fortalecer os atores ligados aos movimentos sociais. Posteriormente a educação popular recebeu críticas por não atender a realidade contemporânea e também por se apresentar um pouco simplista. (PONTUAL, 2000)

Assim na década de 1990 viu-se o surgimento de autores que resgataram e criticaram as teorias da educação popular, mas a partir de uma ótica da radicalização da democracia, ou seja, a partir da participação política e difusão da cidadania. As características mais fundamentais da educação popular são criar um processo educativo para além da escolarização visando à constituição e qualificação de vários atores sociais e políticos da sociedade civil (PONTUAL, 2000).

Temos a criação de outros espaços para a produção e transmissão do saber e o caráter pedagógico das organizações já que conforme Pontual (2000, p.39) “Ao afirmar a existência de outros espaços de produção e transmissão do saber , a educação popular (EP) parte da premissa da existência de uma pedagogia presente no processo das organizações”.

Para Pontual (2000) a cidadania está associada a qualidade social da democracia e a capacidade de gerar pessoas autônomas e críticas. Entre os sinais do desenvolvimento da

cidadania o autor destaca o ato da população participar em instituições da sociedade civil, exercer o associativismo, o poder de controle sobre o governo e a capacidade em resolver pacificamente os conflitos.

Destaque especial deve ser dado a um desafio dos conflitos, o de construir novas práticas de exercício do poder substantivamente democráticos para superar uma de suas condições que é a de provocar a desagregação e fragmentação. Para isso é necessário também ir além de uma lógica posta, que é a do neoliberalismo e que valoriza o individualismo e a competitividade ao invés da solidariedade. Diante disso temos que:

A ação participativa pode e deve ser local, específica e motivada por interesses pessoais e grupais, mas o horizonte deve ser universal para não se tornar corporativista. Os participantes são singularizações do gênero humano e enquanto tal devem orientar suas práticas pela mediação da ética universal, para que ela se contextualize. (SAWAIA, 1997, p.157, apud PONTUAL, 2000, p.42)

Em uma perspectiva habermasiana, Pontual (2000) aponta que o indivíduo vive hoje em um mundo de incertezas e complexidades, o que demanda dele adquirir competências comunicativas para se tornar um sujeito autônomo e criativo. Para a materialização dessas premissas temos que esse mesmo indivíduo deve desenvolver pontos de vista universais, ter abertura a ações associacionistas, e realizar o julgamento crítico e a posição comunicativa dos problemas de uma comunidade.

O aprendizado, diante dessas circunstâncias, se apresenta como uma construção e reconstrução e não como simples adaptação ao que existe. Quando analisa outros dois autores Pontual (2000) observa que:

Em Freire e Piaget encontramos uma proposta de aprendizagem mediante construções e tomadas de consciência, ações e reflexões, uma aprendizagem pela práxis construída tanto pelo educando quanto pelo educador, uma aprendizagem ativa, operatória.(Pontual, 2000, p.43)

As instituições participativas parecem ter responsabilidade sobre o incentivo das ações de aprendizagem. Segundo Pontual(2000, p.44) há a “[...]necessidade de uma ação educativa planejada e a criação de instrumental pedagógico capaz de capacitar os diversos atores envolvidos nas práticas participativas.” Isso mostra que a participação requer uma prática pedagógica explícita e intencionada para orientar mudança de atitudes, valores, comportamentos e procedimentos.

Fedozzi(1997) através do estudo ao OP de Porto Alegre, vê seu modelo como criador das condições institucionais favoráveis a à emergência da cidadania. Ainda mostra que o

modelo operacional de OP, como forma de gestão sócio-estatal, vem, até o presente momento, promovendo condições institucionais favoráveis à emergência da forma-cidadania.

Essa posição de Fedozzi(1997) requer uma análise crítica sobre a capacidade das instituições públicas e do próprio OP incentivarem o aprendizado dos envolvidos e terem isso bem definido como política pública. Para tanto se faz necessário um maior aprofundamento teórico de conceitos fundamentais ligados ao processo educativo, os quais são a aprendizagem social e o capital social enquanto uma de suas dimensões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema orçamento participativo ainda se mostra em um campo instigante da investigação científica, mesmo com o grande número de pesquisas que existem desde a metade da década de 1990. Se antes os argumentos sobre o orçamento participativo eram bastante otimistas sobre sua capacidade de gerar elementos da democracia participativa num modelo de democracia representativa e as pesquisas empíricas se voltavam para entender os atores da população hoje seu foco de estudo parece apresentar certa inversão.

Diante do seu tempo de existência e permanência em alguns casos o orçamento participativo recebe status institucional. Dessa forma parece emergir a importância de uma agenda de pesquisa que estude o papel e a influência das instituições no desenvolvimento do orçamento participativo e que desvendem questões espinhosas que muitas vezes não vai de encontro com a visão otimista de antes.

Coloca-se em questionamento sua capacidade de empoderamento efetivo da população sobre a despesa pública. Isso se dá já que dados demonstram que a parcela de recursos reservados ao orçamento participativo representa uma porcentagem pequena diante dos recursos totais. Assim o seu potencial enquanto instrumento de aprendizagem social parece ter maior importância.

De qualquer forma esse trabalho é muito limitado e somente apresenta parte das bases dessa discussão. É importante que haja pesquisas empíricas e bibliográficas mais aprofundadas que talvez lance sobre a luz do conhecimento mais contribuições nesse sentido. Sobretudo, devem-se realizar definições mais concretas de ideias subjetivas e de difícil mensuração e qualificação como os conceitos de cidadania e capital social. Para isso talvez a categorização dessas ideias e a demonstração de sua relação com o orçamento participativo possa ajudar.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2005.
- _____. **Estatuto da cidade e legislação correlata.** Lei nº10.257, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2002.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política.** 1.ed. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- FEDOZZI, Luciano. **Observando o orçamento participativo de Porto Alegre:** análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. 1.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial. 2007.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo de Porto Alegre:** reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 1.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FREY, Klaus. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública interativa? **Política & Sociedad**, n.5, out. 2004, p.119-138.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. **Finanças Públicas:** Teoria e Prática no Brasil. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- JUND, Sérgio. **Direito Financeiro e Orçamento Público.** 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LACHER, Eduardo R. Notas sobre a atual problemática do orçamento público no Brasil e o Orçamento Participativo. **Indicadores econômicos FEE.** Porto Alegre, Ano.22, nº 4, p. 219-237, 1995.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGHETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social.** 1.ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** 1.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários:** a experiência brasileira recente. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

PONTUAL, Pedro de C. **O processo educativo no orçamento participativo:** Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado. 2000. 54 f. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITIZER, Leonardo. Introdução: Ampliar o cânone democrático. **Democratizar a democracia:** Os caminhos da democracia participativa. 1.ed. Civilização Brasileira, 2002

VILLAS-BÔAS, Renata J. A. Participação popular nos governos locais, **Revista Pólis**. n.14, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v.26, n.4, 1998, p.461- 510.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, n^o4, p.84-97 out./dez. 2001.