



## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA DIRETA

*The Participatory Budgeting as Instrument of Encouragement Device to Part Policy and Affectuation of Democracy*

Benicélia Lima de Araujo Torres Goes<sup>1</sup>; Gustavo Silva Calçado<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho busca traçar um estudo sobre o orçamento participativo como instrumento de democracia direta capaz de provocar mudanças reais, até em âmbito nacional. Apresentando a crise de representatividade do país, como reflexo de um contexto histórico que corrobora a execução de uma democracia representativa contaminada pela influência de grupos dominantes. Observando-se, assim, a importância da participação direta da população para enfraquecer essas influências. Torna o orçamento participativo meio de empoderamento popular, que, ao descentralizar decisões importantes da administração pública, implanta na sociedade a consciência pura da democracia, de Estado e de política. Incentivando a prática da dialética democrática, possibilitando o desenvolvimento local e por consequência nacional. Elenca a questão da dívida pública, como exemplo de decisão de cunho oligárquico, que há anos limita as políticas do país, influenciando a atuação do Estado devido o aspecto econômico do orçamento público, priorizando os interesses e metas estranhas às especificidades da população e das regiões brasileiras, bem como à sua relação internacional. Em suma, tem por objeto principal o orçamento participativo, como instrumento de empoderamento social que ao fomentar a inserção da sociedade no debate das decisões políticas gera ao cidadão novo fôlego para buscar efetivação das políticas públicas sem interferências externas

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia. Orçamento Participativo. Participação Política. Representatividade.

### ABSTRACT

*This study aims to bring a study of the participatory budget as direct democracy instrument capable of real social change, even nationwide. Introducing the country's crisis of representativeness, which reflects a historical context that reinforces execution of a*

<sup>1</sup>Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes – UNIT

<sup>2</sup>Especialista e Mestre em Direito Constitucional, professor na área de Direito Público graduação e pós-graduação na Universidade Tiradentes UNIT e FASE- Estácio em Aracaju/SE.

*representative democracy defiled under the influence of dominant groups. By observing thus the importance of direct citizen participation for weakening such influences. Becomes participatory budgeting popular mean of empowerment, that by decentralizing important decisions in public administration deploys in society pure awareness of democracy, Government and policy. Encouraging the practice of democratic dialectics, enabling local and national development as consequence. Lists the issue of public debt, as an example of oligarchic nature of decision, which for years limited the country's policies, influencing state action due to economic aspects of the public budget by prioritizing interests and goals strangers to the population's specificities, Brazilian regions and international relations. In a nutshell, its main object the participatory budget, as social empowerment instrument to foster the integration of society in the policy debate decisions generates the new citizen breath to seek effective public policy without outside interference.*

**KEY WORDS:** *Democracy. Participatory Budget. Political Participation. Representativeness.*

## INTRODUÇÃO

Diante do desenvolvimento do Estado Moderno, caracterizado através do dogma do Direito Administrativo do Serviço Público, ele demonstrou-se como um Estado-provedor com a finalidade de atingir precipuamente o interesse público, tornando-se evidente a necessidade de arrecadação de receita para a concretização de ações públicas, todavia, o questionamento que o presente estudo visa seguir dar-se-á na interação entre gestão da coisa pública e sociedade.

Regido por um sistema de República Federativa, na qual se admitem instrumentos de democracia, nota-se que o Brasil ainda não se desenvolveu a efeito de acompanhar as mudanças legais dos sistemas políticos, vez que o seu desenvolvimento histórico foi fortemente podado quanto ao incentivo à participação política.

Nesse contexto, verificam-se projetos que buscam atenuar falhas da construção cultural do sistema político vigente, no intuito de aperfeiçoar suas atividades e assim possibilitar o desenvolvimento social. Qual seja o Orçamento Participativo que surgiu com o propósito de envolver a população na elaboração da aplicação dos recursos públicos.

Ressalta-se que o objetivo não é analisar pormenorizadamente esta ferramenta, mas focar na análise dos reflexos sociais, jurídicos e econômicos através de experiências já documentadas, desenvolvendo o entendimento analítico dos efeitos da execução do instrumento em destaque, com a finalidade de compreender as questões que elevam a necessidade da procura por métodos de democracia direta.

Portanto, trata-se de estudo sobre o Orçamento Participativo, como meio da efetivação da democracia direta, que incentiva a interação e coparticipação para elaboração e

andamento das funções públicas. Com capacidade de provocar mudanças efetivas a nível cultural, vez que desmitifica a tomada de decisões, ser apenas passível de grandes técnicos burocratas, afastando a possibilidade daqueles, que seriam alvo final da ação pública, de contribuírem para resolução dos problemas da sociedade.

Descentralizar decisões importantes da administração pública, é a maneira pela qual se pode implantar na sociedade a consciência pura da democracia, de Estado e de política. Incentivando-se a prática da dialética democrática que possibilita o desenvolvimento local físico e intelectual de seus habitantes, bem como por consequência o empoderamento social.

A evolução do pensamento crítico ocorre junto com aumento do acesso à informação devidamente contextualizada nos momentos históricos, quando se apresentará a situação de vulnerabilidade de todo o país devido às questões que amputam a participação social e como o instrumento de democracia direta é capaz de retrain atitudes que ignoram a satisfação do interesse público e aumentam o poder de pequenos grupos dominantes.

Portanto, o trabalho que se introduz é elaborado com abordagem qualitativa e enfoque crítico-dialético pelo método dedutivo, isto é, partindo de questões genéricas até chegar às particularizadas. Adotando-se, ainda, o estudo sócio jurídico, para alçar uma relação mais íntima entre as questões discutidas. Levando à pesquisa exploratória sobre a dinâmica jurídica, cultural e política inerente aos efeitos na sociedade.

Pretende-se analisar bibliograficamente a história que cerca a temática apresentada, pautando a legislação vigente, bem como a doutrina e literatura de diversas áreas do conhecimento. Buscando assim levantar todas as informações possíveis para garantir ao texto solidez e coerência quanto aos argumentos desenvolvidos na compreensão da temática apresentada.

## **2. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO**

Os avanços do Estado moderno - notadamente sua inserção no contexto econômico mundial - dificultam a identificação de indivíduo capaz de viver de forma autossuficiente e livre da influência de políticas econômicas. Esta dificuldade faz com que seja necessária a organização dos meios financeiros.

Neste viés, Valdemir Pires (2011) ressalta que o método, indispensável para qualquer instituição e sua relação com o capital, capaz de maximizar as finanças através do controle de despesas e receitas, equilibrando-as e tornando-as eficientes diante dos recursos disponibilizados, é chamado de orçamento.

Foi na Constituição de 1988 que se proclamou um sistema orçamentário efetivamente moderno, e com maior nível de complexibilidade, pois possibilita um sistema integrado de desenvolvimento social e econômico. Constituído por três instrumentos-lei, quais sejam o Plano Plurianual, a Lei Orçamentaria e a Lei de Diretrizes Orçamentarias.

Valdemir Pires (2011) esclarece que o Plano Plurianual (PPA) poderia ser considerado um plano de governo, se não fosse composto de forma essencialmente com maior detalhamento técnico. Tem prazo estipulado de quatro anos, para evitar descontinuidades das ações públicas. E suas propostas, dotadas de recursos para se tornarem realidade, passam a constituir a Lei Orçamentária (loa).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é anual e tem a finalidade disciplinar a confecção do orçamento público. Garantindo maior participação do legislativo e auxiliando a passagem dos itens do Plano Plurianual para a Lei Orçamentária, sendo esta, na qual estão inseridas suas prioridades

O Orçamento Público apresenta-se como um instrumento técnico-político de organização financeira, imperioso na execução da administração da coisa pública para que haja respeito aos princípios constitucionais e da administração pública. Sendo responsável pelas finanças do Estado, tem a capacidade de refletir no setor macroeconômico e ampliar seus objetivos para abarcar as novas modulações mercantis nos quais os entes Soberanos estão inseridos.

Valdemir Pires (2011) ressalta que é preciso analisar não apenas da forma puramente tradicional - na qual se concentram os estudos das receitas e despesas – mas, também, diante dos novos modelos de política fiscal. Classificando-se por isso como técnico-político. Exatamente pela sua composição primordial de conhecimentos de ordem técnica e da capacidade redistributiva.

Faz-se necessário observar que nas finanças públicas tradicionais o orçamento é simplesmente um instrumento de controle do fluxo de caixa, devendo perseguir a lógica do financiamento saudável das ações governamentais. E como Estado, inseridos em um panorama contemporâneo de atuação na economia, este mesmo método deve servir para evitar oscilações nos mercados. Tencionando ao ritmo e o fluxo que garanta ao governo maior controle das atividades econômicas. (PIRES, 2011, p.80-108).

Portanto, o orçamento busca o desenvolvimento econômico além de ser o meio garantidor da materialização das atividades do governo, refletindo assim na macroeconomia. E apesar de sua limitação material, não pode ser compreendido em âmbito limitado, visto que

o sistema econômico se localiza refém das especulações financeiras, obrigando a execução de políticas que observem as dinâmicas do mercado interno e externo.

Como meio utilizado pelo Estado para interferir na economia, tem por principal característica não apenas definir objetivos e finalidades ao governo, deve conter, também, o caráter social de executar políticas de desenvolvimento:

(...) instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, o orçamento é também um importante catalisador do desenvolvimento institucional, na medida em que seu aperfeiçoamento, o maior cuidado com sua elaboração, execução e avaliação, fortalecem as relações democráticas, com consequências benéficas sobre a capacidade da sociedade de atuar coletivamente na direção de práticas políticas melhores e de objetivos econômicos e sociais mais ambiciosos. (PIRES, 2011, p.112).

O orçamento público de hoje é a consequência evolutiva de uma série de medidas adotadas para controlar os recursos públicos aperfeiçoar sua utilização. Partindo do tradicional e limitado, até o chamado orçamento-programa, que se revela como um instrumento complexo, capaz de orientar as finanças públicas pelo mercado internacional. Traduz-se em um método misto, que envolve dois poderes, e periódico devido ao caráter das leis orçamentárias.

### **3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)**

A Constituição de 1988 incentivou a gestão democrática, participativa e descentralizada ao incorporar novos elementos de participação direta nas decisões públicas. Impulsionando a iniciativa popular através de dispositivos na própria constituinte, para levantar a influência de atores sociais, independente de instituições. O que deveria possibilitar o desenvolvimento de uma cultura de participação política forte.

Leonardo Avritzer (2010) comenta que o orçamento, logo da transição do autoritarismo para a democracia representativa, passou a ser utilizado como alvo de negociação como para obtenção de recursos em troca de apoio político.

Diante do exposto, facilmente ocorre a ideia de que não se pode tratar da questão financeira na gestão ativa do poder público, sem que haja uma prévia organização detalhada, que priorize as intenções da administração.

Pedro Luiz Cavalcante (2008) pressupõe que na expressão da nova estrutura política, ao conter instrumentos de democracia direta, não obrigando a criação dos vínculos associativos, seria desencadeada uma maior atuação do cidadão, o que possibilitaria uma

captação mais digna do interesse da coletividade.

A prática do orçamento participativo tem sido muito difundida no país. E revela-se como uma evolução do orçamento público devido a aplicação dos princípios e incentivos da Constituição-Cidadã.

De acordo com Leonardo Avritzer, seria uma política de participação que responderia as demandas de forma mais justa. Observando na distribuição dos recursos, os setores desfavorecidos, envolvendo, não apenas, associações e seus membros, mais sim, uma diversidade de atores sociais e cidadãos comuns para o diálogo, análise e constatação das principais carências na localidade.

Todo esse processo de reconhecimento do espaço público seria causado pela aplicação do orçamento participativo, que gera a necessidade de cooperar e discutir. Trata-se, de ferramenta institucionalizada com escopo de reunir indivíduos e agrupamentos em conversações sobre políticas públicas e demais ações do governo que precisam satisfazer carências da população.

“O histórico de institucionalização da democracia participativa brasileira não foi, contudo, marcado pela evolução contínua e em um sentido único. Com efeito, seu processo constitutivo esteve e está imerso na conjuntura política e nas correlações de força sociais, sendo perpassada pela dinâmica de disputas em torno de projetos políticos, inclusive por meio dos processos eleitorais, típicos da democracia representativa.” (MARCONDES; CANATO, 2012, p. 291)

Há no Brasil diversos ensaios em pelo menos três regiões. E em todas as experiências estudadas, nota-se o quanto se faz benéfica e necessária, a revelação do processo real de elaboração das ações do Estado. Quando o embate de interesses e a disputa de forças, geram as circunstâncias das abordagens e das negociações, e ocorre compreensão desses conhecimentos e apropriações pelo cidadão, este tende a se entender capaz de influir.

Como exemplo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que inspira projetos análogos em todo o mundo, por apresentar o melhoramento de áreas básicas como saúde e educação, após sua implementação. Com altos níveis de adesão da população ao processo, bem como propiciando análises mais complexas sobre oscilações e suas representações.

Porto Alegre não foi apenas a implementação pioneira, em 1989, como também, é aquela utilizada como modelo. Devendo seu êxito, tanto ao desenvolvimento do município, quanto a execução permanente e atuante, na qual se apoia na participação progressiva e proativa da sociedade. Sendo imperativo acento no longo histórico de organização associativa

dessa capital, e portando de uma educação social voltada à participação.

Contudo, essa experiência do orçamento participativo, é até hoje citada quando se comenta esse instrumento, visto a extração de questões basilares para seu funcionamento. Como a compreensão das oscilações na presença da população, proveniente de programações descumpridas dentro do próprio sistema. E tendo esse, razão no esvaziamento dos recursos disponíveis para os investimentos.

A participação na elaboração do orçamento público, pode se dá em cada município de forma singular. Pois, não há o engessamento do processo, já que para inserir esse instrumento de democracia direta, Estado e comunidade devem desenvolver o diálogo. Havendo apenas a orientação do procedimento pelo qual tem-se na criação de “ciclos-base” que precisam ser respeitados para que haja participação livre e prospectiva da população. Dando o caráter discursivo e pedagógico para ascender aos objetivos naturais da participação política.

Assim, os métodos podem ser variados, mas devem ser efetivados por ciclos ou fases nas quais ocorrem rodadas de discussões. Quando é indispensável a observância dos prazos das leis que compõem o sistema orçamentário para a cooperação de fato. Já que essas leis tramitam de forma independente e paralela no Poder Legislativo.

Nos ciclos são definidos calendários estratégicos para a realização de reuniões, que podem ser definidas em – no mínimo – três espécies. Sem hierarquia vertical. Tendo cada reunião o cuidado com um nível do processo de elaboração da Lei Orçamentária.

Os municípios são reorganizados em zonas, bairros ou regiões com intuito de concentrar demandas e facilitar a compreensão e o debate. Ocorrendo nesses espaços as assembleias, ou reuniões, que iniciam, via de regra, com a apresentação do programa de O.P. que foi desenvolvido para atender peculiaridades. Apresentando as contas do ente federado quanto a sua capacidade econômica.

Sánchez esclarece a dinâmica mais comum:

O processo começa em março, primeiramente com caráter informativo, em alguns casos com indicação de prioridades e escolha de representantes populares. Entre abril e junho (ou julho), ocorrem as reuniões regionais e temáticas (quando existem discussões desse teor) para seleção de prioridades e eleição de representantes. (...) Entre julho e setembro ocorre a etapa mais importante. É o momento da negociação entre Executivo e representantes da população e entre regiões da cidade sobre a montagem da proposta orçamentária. (SÁNCHEZ, 2002, p. 41)

Completado esse ciclo, um novo deve surgir logo no mês de dezembro, como forma de fiscalização das deliberações, e avaliação do comprometimento com a prática do Orçamento Participativo diante das demais pressões percebidas pelo governo.

Pode-se apropriar-se ainda, da experiência de Porto Alegre, para enfatizar que o O.P. estimula a participação política, aproximando a sociedade da acolhida de decisões da gestão, aumentando a consciência político-cidadã pela prática da democracia direta, além de desenvolver uma cultura de reconhecimento da coisa pública.

Constata-se isso quando em cinco anos, prazo considerado curto para transformações sociais, ocorre 48% de adesão ao programa de assembleias do orçamento participativo, tendo mais de 60% de participação regular. (FEDOZZI, 2007, p.23).

O que insinua diminuição da conduta omissiva pela população – consequência de grave poda à participação política livre que se verifica no histórico nacional. Revelando grande capacidade de estimular a difusão de informação, e fortalecer a opinião pública através da educação de inclusão e participação.

Luciano Fedozzi (2007) identifica que a interrupção do interesse dos indivíduos tende a ser consequência cumulativa da precarização na disposição de investimentos da Prefeitura, em decorrência de “crise financeira”. Trata-se, pois, da anulação do espaço público.

Portanto o crescimento e, por conseguinte, o acesso facilitado às informações e questões referentes à coisa pública tem sensível dependência com os investimentos da prefeitura na organização dessas reuniões, bem como a transformação das demandas em satisfação social.

Assim, independe do instrumento idealizado se no campo das ações não há como executa-lo. Requer, logo, a extinção do impedimento para que se desenvolva uma sociedade educada politicamente. A redução da capacidade financeira gera, portanto, prejuízo à prática democrática que incentiva a educação popular e o desenvolvimento.

#### **4. A CRISE DA REPRESENTATIVIDADE**

Na Constituição de 1988, consta que todo o poder decorre do povo e deve ser exercido diretamente pela sua expressão imediata, ou pelo mecanismo da representação de eleitos, respectivamente a iniciativa popular e o sufrágio.

Na explicação de Dirley Cunha a federação brasileira adota uma democracia representativa combinada de representação e participação popular:

“Quando o a Constituição afirma que o povo exerce o seu poder por meio de representantes eleitos, ela explicita a Democracia representativa; contudo, quando indica que o povo exerce o seu poder diretamente, ela exprime a Democracia direta. Da conjugação da Democracia representativa e da democracia direta temos um modelo misto de Democracia semidireta, que nada mais é senão uma Democracia representativa com alguns institutos ou mecanismos de participação direta do povo na formação da vontade política nacional. Da Democracia semidireta se desenvolve a chamada Democracia participativa.” (CUNHA, 2015, p. 431).

E neste sentido, acaba se pautando apenas numa verdade legislativa e não social, dado a fragilidade dos supramencionados institutos de participação direta, dentro de um contexto atual de ineficiência da participação política da sociedade.

Entretanto, não se pode colocar todo peso desta problemática na própria população, taxando apenas como um caractere de apatia política, mas, como uma situação galgada através dos processos históricos frutos dos regimes políticos vivenciados no país.

Como explica Dalmo Dallari (2004) historicamente, quando o afastamento das decisões políticas se torna um método de concentração nos grupos dominantes na instalação dos seus interesses, os demais passam para plano secundário ou mesmo são ignorados. Demonstrando como esse processo de “antipoliticismo” sempre esteve presente na sociedade, sendo mecanismo de dominação frequente nas experiências históricas.

Quando o desconhecimento de direitos, ou da forma de consegui-los, transforma o grupo/individuo em um ser limitado condicionado aos desejos de outrem. Assim, não se pode analisar esta relação fora da ideia de dominação. É um fato latente nas relações delineadas nesse sistema político que não efetiva a desconcentração das decisões políticas.

## **5. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA OU DIRETA**

Do início da primeira experiência democrática, ainda na vigência da Carta Magna de 1891, a presidência da República era controlada pelas oligarquias paulista e mineira, que atuavam na defesa dos seus interesses privados. Para tornar possível a governabilidade, houve o desenvolvimento do seguinte mecanismo: os chefes do executivo contavam com o apoio dos governadores dos estados e, em contrapartida, não interferiam nas questões regionais.

Todo o sistema político da República Oligárquica baseava-se na fraude, segundo o qual o voto não era secreto, permitindo sua total manipulação, com direcionamento e reflexos nas esferas superiores.

O controle da fraude eleitoral, em geral, ficava a cargo dos coronéis. Compreendidos

como sinônimo de autoridade nas regiões mais afastadas. Eram, em sua maioria, grandes latifundiários espalhados pelos municípios do país, ligados a política dos governadores.

O coronel que detivesse grande prestígio social, além poder político e econômico em sua localidade, exercia uma prática conhecida como clientelismo, segundo a qual estabelecia seu controle sobre a população mais pobre, condicionando-a viver sob seu governo e autoridade.

Diante de tal contexto, percebe-se como a cultura política brasileira foi sendo construída, baseada na concentração das grandes decisões, tendo desde cedo o sistema representativo maculado e refém de grupos oligárquicos que detém poder de informação, econômico ou político.

Fazendo um salto para o regime ditatorial, instaurado em 1964, a participação política na gerência das atividades estatais foi totalmente execrada, tendo apenas uma movimentação de resistência mínima ao sistema militar, de modo a garantir os mínimos direitos políticos, dos muitos cerceados nesse período.

Desta forma, dentro desse espaço de tempo, todas as liberdades democráticas foram suprimidas, dando lugar à mera satisfação da economia de matriz estadunidense. Em meio a tamanha fragilidade democrática, a Constituição de 1988 veio com o intuito de redemocratizar o país, propondo uma democracia com maior participação popular, garantias sociais e de liberdades.

Entretanto, o Brasil possui uma cultura democrática bastante deficiente e dominada pelos interesses da elite nacional e estrangeira, como já longamente citado anteriormente. O país da Nova República surgiu, portanto, com uma grande missão pela frente: a de mudar essa estrutura deficiente, enraizada na história brasileira.

Porém, observando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre representatividade política no país. Verifica-se dentro da Câmara dos deputados (eleita em 2014) mulheres e negros possuem, respectivamente, dez e vinte por cento da casa legislativa, não havendo qualquer representação indígena. Também, constatando-se, que cinquenta por cento dos eleitos da Câmara têm patrimônio acima de um milhão de reais, enquanto que sessenta por cento dos seus representados ganha só até dois salários mínimos.

Diante de tal realidade, observa-se que o formato atual da representação política do povo não atende aos seus anseios. Bonavides, então define muito bem a crise do sistema representativo ao dizer que:

“O emprego deste [sistema representativo], ao longo de quatro repúblicas,

por mais de um século, não eliminou as oligarquias, não transferiu ao povo o comando e a direção dos negócios públicos, não fortaleceu nem legitimou nem tampouco fez genuína a presença dos partidos no exercício do poder. Ao contrário, tornou mais ásperas e agudas as contradições partidárias em matéria de participação governativa eficaz. Do mesmo passo fez, também, do poder pessoal, da hegemonia executiva e da rede de interesses poderosos e privilegiados, a essência de toda uma política guiada no interesse próprio de minorias refratárias à prevalência da vontade social e sem respaldo de opinião junto das camadas majoritárias da Sociedade. ” (BONAVIDES, 1998, p. 351.)

Fica evidente, então, como está distante a missão da redemocratização objetivada pela Carta Constitucional de 1988. Os poucos instrumentos previstos na Carta Magna como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são, oportunamente, pouco aplicados.

Foram registrados, desde 1988 apenas um plebiscito, em 1992, e um referendo, em 2005. Vale ressaltar, deste modo, a urgente necessidade da participação efetiva da população nos principais problemas do país, promovendo, assim, um poderoso empoderamento popular e contribuindo para a construção de uma real democracia.

## **6. A IMPORTÂNCIA DO FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA DIRETA**

Posto este caráter histórico e político da sociedade brasileira, que evidencia a concentração do poder político e a influência econômica das elites desde o começo da história do país, tem-se uma crise representativa, no cerne da qual se encontra um sistema falido que foge do real dever do Estado: atender às demandas sociais. Torna-se evidente, portanto, a necessidade de retornar aos conceitos básicos de democracia para, a partir de sua melhor compreensão, constatar a necessidade de um fortalecimento da participação política social mediante a democracia direta.

Para o italiano Norberto Bobbio, a democracia é:

“uma forma de governo caracterizada por uma serie de regras, através das quais são definidos os agentes que estão autorizados a tomar decisões relativas as coletividade, bem como através das quais são estabelecidos os tipo de procedimentos a serem aplicados, os quais garantem a participação política da maioria das pessoas privadas, as liberdades e as eleições periódicas. (MOREIRA *apud* BOBBIO, ano, p. 53).

Já para o alemão Jürgen Habermas:

A chave dessa concepção consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com auxilio de formas de comunicação, as quais devem fundamentar a suposição da racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo. (MOREIRA *apud*

HABERMAS, 2007 , p.53)

Portanto, a democracia necessita de métodos para sua efetivação, que auxiliem a captação da vontade da maioria com respeito às minorias, concentrando os debates e discussões em torno de uma ideia. Contudo, não se limita a isso, pois a democracia deve ser racional, proveniente de elaborações tanto nos campos discursivos e ideários, como práticos.

Com efeito, dizer que um país vive uma democracia simplesmente porque elege seus governantes, passou a ser um discurso ingênuo, pois com toda a força, a comunicação, influencia o pensamento da opinião pública.

O Estado democrático tem, como um de seus fundamentos, o princípio reitor da igualdade de oportunidades, significando dizer que as ações estatais devem objetivar a criação de estruturas que permitam a todos os membros de uma sociedade estar em condições de participar da competição pela vida, a partir de posições iguais. (MOREIRA,2007, p. 58)

Assim, desenvolvem-se estudos com a finalidade de, compreendendo as dinâmicas inerentes a vida social, possibilitar a concretização da igualdade social, o ser humano nasce igual e em sociedade aderem a ele diferenças, mas, em seu valor, todos são iguais.

De tal modo que os meios de escravização estão atualizados, ao ponto de que as correntes tornaram invisíveis. Tornando a servidão não consequente de uma dominação violentamente explícita, mas na relação cotidiana através de mecanismo de dependência social, como os meios de tecnologia e informação.

Esse perigoso processo de desumanização na democracia, reduz o ser humano a simplesmente mais uma peça da máquina que ele desconhece a finalidade e o funcionamento. Ou seja, estando condicionado ao desconhecimento de seu papel e daquilo que produz. Verifica-se, carência na educação popular. Em destaque:

Trata-se da educação popular. Ela é definida como direito social, mas tem sido historicamente um pré-requisito para a expansão do outros direitos... permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles. (MOREIRA *apud* T.H.MARSHAL, 2007,p.61)

Então educação é instrumento de poder que impulsiona as transformações exigidas pela sociedade. E sua ausência revela-se como um grande obstáculo para a efetivação de direitos sociais.

Na teoria de Habermas, a opinião pública é formada por“...estruturas comunicativas das esferas públicas formam uma rede ampla de sensores que regem à pressão de situações

problemáticas da sociedade como um todo e estimulam opiniões influentes.”. (MOREIRA *apud* HABERMAS, 2007, p.67).

Lembrando-se de iniciativas como o Orçamento Participativo, que, leva a comunidade ao debate sobre a gestão da coisa pública, incentivando discussões e o desenvolvimento de ações que garantam à população o aperfeiçoamento da vida em sociedade.

Sobre poder comunicativo, é oportuno ressaltar que há na contemporaneidade o chamado quarto poder, formado pela mídia, Meio de grande influência, com capacidade informativa e esclarecedora, a mídia não transmite, via de regra, mensagens que contribuam para o bem comum da sociedade, além de não incentivar a participação ativa dos membros da comunidade nas questões públicas (MOREIRA,2007, p. 68-9).

O quarto poder, somado a essa carência na educação da participação política, consegue, como resultado, contextualizar e atualizar a cultura do clientelismo, levando a uma “falsa democracia” representativa.

Como esclarece Saramago (2004) quando diz ser sequestrada, a democracia que vive. Pois tem sido podada. Limitando-se a trocar governos que não agradam por outros que não serão agradáveis ainda. Pois as grandes decisões são expedidas na esfera das organizações financeiras internacionais.

Saramago questiona a conjuntura de forma amplificada, revelando dinâmicas que afetam profundamente todas as áreas de um país e, todavia, passam longe da escolha do cidadão.

Voltando ao Orçamento Participativo, pode-se evidenciar a capacidade desse instrumento de difundir o poder comunicativo da população, possibilitando tornar, em longo prazo, a cultura de cabresto, na qual a omissão é incentivada, em uma educação popular participativa real e efetiva.

Completamente inserida dentro desse contexto supramencionado está uma das maiores problemáticas que o país vive atualmente: a dívida pública, Iniciada no século XIX, mas ganhando forma e força nas décadas de 1960 e 1970, com o “milagre econômico” do regime militar, a dívida pública foi financiada pelo EUA, principal incentivador na instauração do golpe de 1964. Contraída a juros flutuantes pelos presidentes da ditadura, ela tomou contornos amplificados e passou a fundamentar toda a política econômica nacional, sugando a maior parte da arrecadação do país.

A partir da década de 1990 passou a ser utilizado o chamado superávit primário, que

seria um salto positivo da subtração da arrecadação e dos gastos públicos, e que acabaria por se tornar uma verdadeira ilusão, dado que toda essa sobra é destinada ao pagamento da dívida pública. E como esta é baseada em juros que aumentam com o tempo, ela torna-se, desta maneira, uma dívida impagável. Em suma, independente de quanto se pague, a dívida pública sempre crescerá, deixando o Brasil refém dos interesses do capital internacional.

Diante de tal situação, é imprescindível que a população tenha ciência do quanto a problemática da dívida pública interfere no seu cotidiano. Devido ao fato de que os recursos do país, que possuem plenas condições de ser direcionados para satisfazerem setores básicos da sociedade como educação e saúde, estão indo quase integralmente para o pagamento uma dívida ilógica e eterna paga por gerações e gerações de brasileiros *sadinfiniutm*.

Fica evidente, assim, a necessidade do fortalecimento de instrumentos da democracia direta, como a criação de uma auditoria cidadã para a dívida, por exemplo. Para que se possa investigar a legalidade da mesma, bem como a viabilização de uma renegociação, ou até mesmo um abandono total ou parcial dela.

Experiências bem-sucedidas já ocorreram em outros países, como o Equador, e podem servir de base para o Brasil. O vizinho latino americano promoveu uma verdadeira revolução democrática ao implementar uma grande auditoria da sua dívida pública, com maciça participação popular, tendo realizado diversas audiências públicas por todo o país.

Hoje, a população equatoriana livrou-se de setenta por cento da sua dívida com os credores internacionais, e já entendeu que esta parte da dívida era ilegal, com base na condenação que a Convenção de Viena aplicou a juros flutuantes nos empréstimos feitos no mercado internacional.

Tomando como base o exemplo equatoriano, o Brasil tem plenas condições de reanalisar esta dívida. A participação popular neste reexame é de fundamental importância, visto que interesses difusos movem essa dívida brasileira e fazem com que a população fique completamente alheia ao que se pode chamar de o maior problema econômico do país.

Diante de uma possível solução para a dívida pública através da auditoria cidadã, nos moldes equatorianos, a construção de um orçamento participativo no país ficaria muito mais viável já que existiriam de fato recursos suficientes para uma ampla discussão na sua distribuição.

A população, portanto, poria fim a um dos maiores entraves ao desenvolvimento brasileiro e, posteriormente, participaria ativamente da distribuição dos recursos promovendo vultosos investimentos em setores carentes como a educação e saúde, conforme, aconteceu no

Equador quando eles conseguiram pós-auditoria zerar a sua taxa de analfabetismo e reativar a saúde pública.

A questão que tornar esses instrumentos deficientes vem exatamente da dominação de mecanismos de poder como educação e econômico. No contexto moderno, o qual informação é tão valiosa deter seus meios é uma forma assustadora de poder quando não há uma democratização midiática.

Antes dos juros flutuantes, há necessidade de conscientização para que haja liberdade. E como poderia haver conscientização se os meios de debates e informação se apresentam contaminados por interesses de grupos dominantes.

Assim, nota-se que a persistência em uma relação de abuso, a qual pode se qualificar a Dívida Pública, causa enormes prejuízos ao desenvolvimento social do país, maculando a soberania do interesse público.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após verificar as disparidades entre o sistema de governo que se formaliza e aquele que se executa, tem-se por primordial a necessidade da sua correção a fim de assegurar uma substancial aplicação dos ideais democráticos, os quais se permeariam não só num sistema representativo, mas num sistema capaz de garantir a participação direta dos setores sociais. Assim multiplicam-se as movimentações que projetam e articulam mecanismos de empoderamento social.

Neste sentido, como elencado ao decorrer do texto, é preciso salientar que tornar esses instrumentos deficientes decorre exatamente da dominação de mecanismos de poder, garantindo a perpetuação da hegemonia e interesses desse grupo sobre os reais interesses públicos.

Ainda neste viés, em um contexto onde a informação é tão valiosa, deter seus meios é uma forma assustadora de poder quando não há uma democratização midiática. Pois através da difusão cada vez maior de informação tenta-se repelir com determinada eficiência a supremacia ilegítima de pequenos grupos dominantes. Suas técnicas quando evidenciadas passam a perder eficácia e surgem as possibilidades de mudança.

Poderia, portanto, verificando e executando as devidas modificações, ser o orçamento participativo um instrumento pelo qual, ao longo do tempo, concretizar a efetiva soberania do interesse público, diminuindo a separação observada entre cidadão e gestão pública. Isto é, garantir a eficácia do orçamento público é, senão, avocar para população a

decisão política direta das destinações das receitas arrecadas em prol da execução dos serviços públicos que atendam as demandas sociais de forma coerente.

Tendo no incentivo a participação na gestão da coisa pública, o processo de conscientização pelo qual as pessoas naturalmente se aproximariam dos conceitos que deveriam ser praticados e que atualmente encontram-se distorcidos, para perpetuar a manutenção do *status quo* vigente.

Porém, para real efetivação do orçamento participativo, é preciso destacar a influência que a dívida pública exerce no comprometimento de todas as receitas obtidas.

Deste modo, a partir de uma perspectiva de uma dívida pública auditada, pois, deste modo, a população poria fim a um dos maiores entraves do desenvolvimento brasileiro: que é esse entrelaçamento do orçamento ao superávit primário, consistindo na economia de pagamento a dívida.

A partir de uma perspectiva posterior a isso, participaria ativamente da distribuição dos recursos, promovendo vultosos investimentos em setores carentes como a educação e saúde, como, mais uma vez, aconteceu no Equador, quando eles conseguiram pós-auditoria zerar a sua taxa de analfabetismo e reativar uma saúde pública que já não existia mais.

Ao analisar as deficiências históricas quanto às representações do interesse público no país, flagra-se com nitidez a renovação de conjunturas que mantem pequenos grupos à frente de grandes decisões.

Ignorando a satisfação da intenção democrática para sua manutenção, forjam na sociedade opiniões públicas direcionadas através de mecanismos de poder. Sendo responsáveis pela deterioração da política nacional quando amputam a participação política e efetivação da cidadania por parte do indivíduo.

O orçamento participativo como instrumento de inserção popular no debate da elaboração do plano orçamentário de governo gera resistência à reprodução dessas deficiências, bem como incentiva o interesse da população nas finanças públicas.

Tem-se a oportunidade de efetivar a democracia e tornar a sociedade consciente politicamente, tendo acesso não só como colaborador de recursos e fiscalizador das aplicações, como também um elaborador.

Portanto, o movimento de inserção tem caráter de empoderamento. Visto que desenvolve e amplifica a visão do cidadão, atentando-o para as origens dos reflexos em seu cotidiano não apenas ao ponto de condicionar seus efeitos e sim de suprir as carências.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Bruno Valadares de *et al.* A utilização da idéia de “empoderamento” em políticas públicas e ações da sociedade civil. **Cadernos Gestão Social**, vol. 2, no. 1, Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011

\_\_\_\_\_. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. *In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

\_\_\_\_\_. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Rede Brasileira de Orçamento Participativo, 2010 Disponível em: [http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/html/biblioteca/LeonardoAvritzer\\_port.pdf&gt;](http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/html/biblioteca/LeonardoAvritzer_port.pdf&gt;). Acesso em: 11 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opin. Publica**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 27 maio 2016. on 27 May 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Um Novo Conceito de Democracia**. *In: Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CARNEIRO, Maria Lucia Fatorelli. Auditoria Cidadã da Dívida. *In: Fórum Social Mundial*, 2002, Porto Alegre. **Cartilha**, Belo Horizonte: Gráfica Formato Policrom, 2001.

CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo (Org). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, v. 6, n. 2, 2008.

COELHO, Gustavo. **Entre a representação e a participação, entre o clientelismo e a autonomia: associações de bairro e política municipal em Porto Alegre (1962-1968)**. 2009. 196 f. Tese (Mestrado em História) – Programa de pós-graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CAMPELO, Erika. José Saramago questiona a ilusão do mundo democrático. **Carta Maior**, [S.l.], 23 ago. 2004. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Jose-Saramago-questiona-a-ilusao-do-mundo-democratico/4/2164>. Acesso em: 19 maio 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é Participação Política**. 15reimpre. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

GENTIL, Maurício. A hora e a vez da democracia participativa. **Infonet**, Aracaju, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=145895>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MARCONDES, Mariana Mazzini Marcondes; CANATO, Pamella de Cicco. **Participação social no planejamento o orçamento: a experiência do ciclo na gestão municipal de São Paulo**. IPEA, 2012

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e direito à educação**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007

NUZZI, Vitor. Congresso Nacional, retrato desfocado da sociedade brasileira. **Rede Brasil Atual**, [S.l.], 08 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/101/no-congresso-nacional-retrato-desfocado-da-sociedade-brasileira-2775.html>>. Acesso em: 15 maio 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**, 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PASCOAL, Valdemir Fernandez. **Direito Financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**, 5 ed. Rev., ampl, e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

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

VIEIRA JÚNIOR, Wilmar Machado. A sociedade civil como peça chave no combate à corrupção. *In: I Concurso de Artigos da ASBAN e do FOCCO, Anais...* Goiás, [200-].