

DEMOCRACIA, QUALIFICAÇÃO DOS INTERLOCUTORES E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ana Paula de Oliveira Gomes[†]

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-chave: 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 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,

[†] 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 estadual concursada, Bela. em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), *cum laude*. E mail: anapaulace@uol.com.br

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, problemas, o que “desafia” 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, foram 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 forte instrumento de controle social por parte do Poder Executivo. Como, *a priori*, centraliza arrecadações, libera 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, a pesquisa ganha importância em razão da escassez de estudos jurídicos correlacionando orçamento à teoria da democracia. Aprender com as experiências passadas é imprescindível à otimização da gestão dos recursos públicos e ao efetivo atendimento das demandas sociais.

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. 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.) notadamente, 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 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, *versus* Estado, só surgiu na idade moderna com teóricos como Maquiavel e Hobbes. Portanto, tais noções não existiam na Grécia do século IV a.C. 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, pela força bruta), o que, *per si*, retrata uma conquista positiva da humanidade. No tocante a questões de difícil consenso, prevalecia a opinião da maioria (“todos” os interessados tinham oportunidade de participar). Entende-se, pois, que as “raízes” do Estado legitimado pelo direito e o devido processo legal remontam à democracia grega que, também, estatuiu: responsabilização do mandatário; rotatividade no exercício da função pública; sorteio no preenchimento de cargos.

Releve-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 pertine à cidadania, soberania do povo, representação, sufrágio universal, regra da maioria e equidade social.

Paradoxalmente, Platão “denunciava os seus perigos”: admitindo-se que todos teriam “pretensão” de mandar, ninguém obedeceria. Assim, a polis 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 para legitimar o governo.

O fato é que, seja a democracia uma aspiração (ou não), 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 da pluralidade? Estaria a democracia fadada a desagregar-se? No contexto atual da pós modernidade, da transitoriedade, das superfluidades, do acirramento da sociedade de consumo, faz-se mister um novo paradigma de democracia?

O certo é que o regime democrático, para se perpetuar, há que ser reflexivo e atento às súplicas da coletividade.¹ Os conflitos bélicos mundiais provaram historicamente a necessidade de o governante submeter-se a limites, ou seja, aos direitos fundamentais. Destarte, antigas, modernas ou pós modernas, as democracias repousam no preceito antropocêntrico que, por seu turno, reflete a sua “grandeza e mediocridade”.

Sobre essa antítese ínsita, já concluía 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”. Os mandamento de qualquer Carta Política, *per si*, não produzem a democracia.

Por todo o exposto, infere-se que, para vivenciá-la, torna-se imprescindível a maturação da liberdade-autonomia e da liberdade-participação (ideias que remontam a Kant). Há que se levar em pauta as vontades opostas que se procuram exprimir. Pós II Guerra Mundial, o princípio democrático

¹ O que implica gastos públicos mediante alocações orçamentárias. Esse aspecto será analisado no item seguinte.

encontra limites, devendo a “vontade geral” submeter-se aos direitos humanos e ao primado da vedação ao retrocesso. Analisada 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 das leis orçamentárias periódicas. Nos Estados contemporâneos, a manutenção da paz social guarda imediata correlação com a execução das políticas públicas em 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.

Historicamente, o orçamento público evoluiu de uma concepção eminentemente liberal-burguês (alocar os recursos necessários ao financiamento de um Estado mínimo), à concepção programática, cuja ênfase consiste nas demandas coletivas a serem atendidas. Nesse 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 à política de estabilização macroeconômica via impacto das compras governamentais na demanda agregada.²

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 à medida em que impõe limites à principal fonte de arrecadação pública: a tributária. 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 para despesa. Sobre o caráter autorizativo do orçamento brasileiro, Abrucio e Loureiro (2004) ressaltam que “dá uma enorme margem de liberdade para os governos

²

Consumo + investimento + exportações (-) importações.

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.

O orçamento brasileiro é instrumentalizado mediante lei em sentido formal, com vigência definida no tempo, conteúdo determinado, objeto certo. Eis o processo legislativo orçamentário: vinculado e especial. Com supedâneo em Giacomoni (2005):

Assim como acontece com as demais funções administrativas, a função orçamentária compreende um *sistema orçamentário* e um *processo orçamentário* que se complementam e que devem ser estudados concomitantemente, já que a compreensão de um é indispensável para o entendimento do outro [...] (grifo original).

Pode-se, então, relacionar sistema a estrutura (“anatomia”), enquanto processo a funcionamento (“fisiologia”). 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: conjunto de “peças e partes” interagindo em harmonia.

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.³

No tocante ao processo, é vinculado e especial. 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, tudo no contexto da democracia representativa brasileira.

3. REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para compreender a questão da participação popular na elaboração das leis orçamentárias, em termos de Brasil, 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). Acresçam-se: as promessas de campanha (mesmo que registradas em cartório, verdadeira falácia de campanha eleitoral) não constituírem obrigação do mandatário público eleito, em razão do sistema do *civil law* e do primado da legalidade; 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 se insere a temática do orçamento participativo, estatuído pela combinação dos arts. 1º e 48 da LC 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cuja matriz ideológica é fundada no modelo da

³ Independentemente de sua “densidade normativa”, as normas orçamentárias não estão “imunes” a esse tipo de controle.

Nova Zelândia de transparência. 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.

Teoricamente, representa um avanço democrático. Na prática, contudo, padece de efetividade, posto que obriga o Poder Público, tão somente, à oitiva da população por ocasião da elaboração dos projetos de leis orçamentárias, o que, não necessariamente, implica inclusão das súplicas formuladas. A efetividade do modelo requere a qualificação dos atores sociais, sobretudo, das classes menos favorecidas (não é comum sua participação no processo de tomada de decisões, mas são por elas afetadas), no sentido de que possam se inserir com mais “vez e voz” nas “lutas” institucionais travadas.

As alocações orçamentárias, em qualquer país do mundo, enfrentam um dilema entre necessidades públicas crescentes *versus* recursos públicos escassos. 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. No processo orçamentário, ocorre uma pressão natural envidada por distintos grupos de interesses (*rent seeking*).

Nesse cenário, o exame da justa decisão política se funda 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 (*stakeholders*), a exemplo de organizações empresariais, organizações não governamentais, associações profissionais, sindicatos.

Unem-se 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, enfrentar-se-á a questão da educação como forma de qualificação dos sujeitos para sua inserção, da fato, na vida democrática.

4. A TEMÁTICA EDUCACIONAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Compreendida que a efetivação do orçamento

participativo implica 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 (15) 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%”.

Destaque-se que o Nordeste apresenta números bem acima das demais regiões, em que pese sua *performance* educacional haja melhorado no período. Acresça-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 esforce, 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.

Releve-se, por oportuno, a temática relativa à educação

na perspectiva do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) – tratado internacional de que 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, breve histórico constitucional. As Cartas de 1824 e de 1891 não trataram especificamente da educação, o que só conquistou *status* constitucional a partir de 1934.⁴ 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, tão somente, três anos; além, é claro, da questão ideológica). Preponderaram as diretrizes sociais, inovando-se com a inserção de títulos correlatos no texto constitucional. Tratou da educação e cultura dos arts. 148 a 158. A título de provocação do debate acadêmico, cita-se o seu art. 148:

Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. [...]

Com a Lei Fundamental de 1934, a educação foi compreendida constitucionalmente como um direito de todos e

⁴ Depreende-se que as Cartas de 1824 e de 1891 “liberavam” o Estado de efetivar a educação. Filosofia extremamente elitista. A educação era privilégio da elite da época.

dever do Estado e da família, o que consubstanciou 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 se conhece 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 de filosofia política:⁵

Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares.

É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino. [...]

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 1946.⁶ Tratava da educação e

⁵ Pelo que a Carta brasileira de 1937 restou apelidada de “Constituição Polaca”.

⁶ 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

cultura dos arts. 166 a 175: “Art 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana [...]”.

Da Lei democrática de 1946, destacam-se: a educação deveria inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, o que representou enorme avanço em termos históricos.⁷ 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 cem (100) empregados, eram obrigadas a manter ensino primário gratuito para 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, em termos práticos, representou um ato de outorga do então Presidente Humberto Castello Branco ao Congresso Nacional. A propósito da temática educacional: “Art 168 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana [...]”. 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 (7) aos quatorze (14) anos.

lutarem, na Europa, contra o nazismo e o facismo se, em solo pátrio, ocorria uma ditadura!

⁷ Nesse sentido, a Carta de 1946 é muito mais “ousada” do que a Constituição de 1988.

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: “Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola [...]”. 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 vigente, o direito social à educação relaciona-se imediatamente ao princípio da dignidade da pessoa humana 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 supostamente democráticas. 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 dos arts. 205 a 214. Destaque-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.”

Relevem-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. É difícil compreender uma, independentemente da outra. 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 manera' [...]

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.⁸ É muito possível que, cedo ou tarde, abandonemos o caminho e nos redirecionemos por outras vias,

⁸ O que é complicado de ser incorporado, na sociedade pós moderna contemporânea, que vive a “síndrome da pressa”.

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 assenhorar 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 microsistemas, 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 um direito 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 a sustentabilidade do regime democrático, na pós modernidade, passa por uma necessária atenção às súplicas da coletividade, o que significa não somente ouvi-las, mas envidar esforços no sentido do seu atendimento.

Antigas, modernas ou contemporâneas, as democracias repousam no preceito antropocêntrico que, por seu turno, reflete a sua “fortaleza 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.

Nesse diapasão, o modelo do orçamento participativo, teoricamente, representa um avanço democrático. Não obstante, na realidade brasileira político-normativa, padece de efetividade, posto que obriga o Poder Público, tão somente, à oitiva da população por ocasião da elaboração dos projetos das leis orçamentárias, o que, não necessariamente, implica inclusão das súplicas formuladas. Com o fim, então, de coibir manipulações sociais, a sua efetividade requere, necessariamente, a qualificação dos “atores”, sobretudo, das classes menos favorecidas (geralmente, não participam do processo de tomada de decisões, mas são por elas afetadas), tudo no sentido de que possam se inserir com mais “vez e voz” nas “lutas” institucionais travadas.

A formação de uma cultura orçamentária é imprescindível a esse propósito. Mudanças nas bases curriculares estabelecidas, no intuito desenvolver indivíduos

mais solidários, criativos e participativos, faz-se mister. Releve-se que a qualificação dos sujeitos no estado democrático de direito brasileiro, pela educação, coaduna-se ao princípio basilar da dignidade da pessoa humana. O assunto encontra referencial na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Em termos de Brasil, as Cartas de 1824 e de 1891 não trataram especificamente da educação, o que só ganha *status* constitucional a partir de 1934. Desde então, todas as Cartas Políticas pátrias dedicaram diversos dispositivos ao tema. Para os fins de efetivação do interesse público primário, arranjos institucionais, por parte da sociedade civil organizada, são desejáveis e necessários, a fim de otimização dos recursos da coletividade. Inexoravelmente, isso passa pelo aprimoramento das estruturas de governança, transparência, controle e responsabilização no setor público.

Com a presente pesquisa, espera-se haver demonstrado dois grandes “embates” democráticos atuais: a formação de espaços públicos para o exercício efetivo da cidadania, bem como 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 fim, 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.
- 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.
- 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.