



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO

LUIS CARLOS FREITAS RODRIGUES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: os
casos de Capanema, Cametá e Marabá no Estado do Pará

Belém, PA
2021

LUIS CARLOS FREITAS RODRIGUES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: os casos de Capanema, Cametá e Marabá no Estado do Pará

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção de título de Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Desenvolvimento socioambiental, Estado, Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Fonseca de Castro.

Belém, PA
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

R696p Rodrigues, Luis Carlos Freitas.
Participação social junto ao orçamento público municipal: os casos de Capanema, Cametá e Marabá no Estado do Pará / Luis Carlos Freitas Rodrigues. — 2021.
291 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Fábio Fonseca de Castro
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2021.

1. Participação social. 2. Orçamento público municipal. 3. Democracia. 4. Esfera pública. I. Título.

CDD 352.12

LUIS CARLOS FREITAS RODRIGUES

PARTICIPAÇÃO SOCIAL JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: os casos de Capanema, Cametá e Marabá no Estado do Pará

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção de título de Doutor em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental.

Área de concentração: Desenvolvimento socioambiental, Estado, Instituições.

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fábio Fonseca de Castro
Orientador – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Márcio Douglas Brito de Amaral
Examinador Externo – PPGEIO/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior
Examinador Interno – PPGDSTU/UFPA

Prof.^a Dr.^a Simaia do Socorro Sales das Mercês
Examinadora interna – PPGDSTU/NAEA/UFPA

Prof. Dr. José Júlio Ferreira Lima
Examinador Externo – PPGAU/UFPA

Para Malila, Lucas, Antônio, Nazaré e Rita, pelo amor, dedicação, compreensão, incentivo e carinho durante essa jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa querida, Malila, e ao nosso amado filho, Lucas, pelo esforço incomensurável de suportar o tempo dessa jornada com resignação, palavras e atos de incentivo e amor. Para meus pais Antônio e Nazaré, que me conduziram na direção da resignação e da felicidade, e por todo o tempo que dedicaram à minha formação, sempre próximos em todos os momentos de minha vida. À minha irmã Rita, meu cunhado Wenben Ney, minhas sobrinhas Nayara e Nayana e ao meu sobrinho Gabriel, pelo carinho e incentivo a toda hora. Para Dona Milzes, sogra e companheira de viagem. Ao meu orientador Fábio Castro, que tenho orgulho de ter como amigo, com sua inesgotável força de bem querer, civilidade, conhecimento e companheirismo. Sem seu apoio, esta jornada não seria possível. Suas conversas, orientações, sempre regadas de otimismo e incentivo, são a base de todo este trabalho.

Aos meus amigos de jornada no NAEA, Ágila, Helbert Michel, Luiz Fernando, Michel, Pablo, Ana, Irenice e Suzanne, que tornaram os dias de estudo e reflexão acadêmica mais felizes e alegres.

Aos meus amigos da UFRA/Capanema, Prof. Artur Vicente, Prof. Pedro Moreira, irmãos a toda prova. Prof. Ebson, Profa. Karla, que sempre incentivaram e suportaram firmemente a minha ausência. Aos meus alunos do Curso de Administração, em especial à Turma de 2015.

Aos professores do NAEA, em especial as Profas. Dras. Ligia Simonian, Simaia do Socorro e Claudia Azevedo, Profs. Drs. Fábio Castro, Saint-Clair Cordeiro. Ao Prof. Dr. Márcio Douglas do PPGEU/UFPA, ao Prof. Dr. José Júlio Lima do PPGAU/UFPA. Aos técnicos do NAEA, com especial gratidão ao amigo José Nilberlânio.

Ao Secretário Municipal de Planejamento e Controle de Marabá, Karam El Haijar, Secretário Municipal de Planejamento de Capanema, Valry Soares, e ao Chefe de Planejamento da SEPLAN/Capanema, Diego Ribeiro. Ao Presidente da Câmara de Vereadores de Capanema, Sr. Pedro Paulo Leão da Silva. Aos Vereadores da Câmara Municipal de Capanema, Sr. Ivan Tavares e Sr. Luiz Gomes. Ao Vereador Gilson Gomes, Presidente da Comissão de Orçamento de Marabá. Ao Sr. José Edmilson Oliveira, Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais de Marabá. Ao Sr. Raimundo Gomes, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Estaduais em Saúde de Marabá. Ao Sr. Célio Souza, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Transporte Rodoviário do Sul e Sudeste do Pará

(Marabá). À Sra. Joyce Cordeiro, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino de Marabá. Ao Sr. Francisco dos Reis, Presidente do Conselho dos Idosos de Capanema. À Sra. Ana Rosa Navegantes, Representante da Unidade de Referência em Educação em Capanema. Ao Sr. Rosinei Vanzeler, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino em Cametá. À Sra. Suzana Sanchez, Secretária Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social de Cametá. Aos Coordenadores e Técnicos da 4ª., 5ª., e 6ª. Controladorias do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.

Em memória de meus primos Ana Rosa e Denilson.

RESUMO

A participação social na democracia brasileira teve um grande impulso com a promulgação da Constituição de 1988. A sociedade civil organizada ganhou força com a implementação de um novo ordenamento jurídico que introduzia a participação popular em diversos temas, em especial aqueles que se remetiam ao controle das políticas públicas nacionais e subnacionais. Saúde, educação, meio-ambiente e orçamento público foram algumas das áreas contempladas com itens que normatizavam a participação social de forma definitiva, na tentativa de aproximar a população do planejamento e ações governamentais que incidem diretamente na vida dos cidadãos. Porém, o respaldo legal e normativo não significa a mudança de perfil de séculos de atrasos e retrocessos que sempre marcaram a participação social junto às políticas públicas no país. O patrimonialismo, a escravidão, as sucessivas ditaduras, a submissão e a dependência dos mais pobres aos desmandos de governos locais ainda são marcas profundas quando se trata de uma participação popular ampliada, como é o caso do Orçamento Público Municipal, em que a efetiva participação social está muito distante de uma realidade plausível, verdadeiramente executável ou mesmo próxima da população, apesar de ser uma das mais importantes políticas públicas realizadas no âmbito municipal, alvo dessa pesquisa. As teorias que embasaram esta pesquisa nos remetem à concepção de Democracia Deliberativa e à formação de uma Esfera Pública de Jürgen Habermas, e à Construção Social de uma Subcidadania no Brasil de Jessé Souza, junto à participação social no Orçamento Público Municipal de Cametá, Capanema e Marabá no Estado do Pará, mais especificamente analisando a interação entre os representantes da sociedade civil organizada desses municípios, Sindicatos, Conselhos etc. e as Secretarias Municipais de Administração ou Planejamento, responsáveis pela elaboração do orçamento, organização e execução de Audiências Públicas para o debate da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com a população local, com as Câmara de Vereadores Municipais, que aprovam e fiscalizam o orçamento dos municípios, e com as Controladorias do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), que fiscalizam a execução orçamentária dos municípios paraenses. O objetivo principal foi o de analisar como aconteceu a participação social junto ao orçamento municipal de Cametá, Capanema e Marabá em 2020, levando em conta o papel do Estado, representado pelo poder executivo e legislativo municipal, e dos representantes da sociedade civil, na tentativa de compreender o aparente processo de submissão e apatia do cidadão local quando da elaboração e aprovação do orçamento público pelo governo municipal. Para a

realização da pesquisa, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: a) revisão bibliográfica teórica e conceitual do tema; b) análise do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento anual dos municípios pesquisados; c) realização de entrevistas individuais gravadas com questões semiestruturadas com representantes da sociedade civil organizada, secretários e técnicos municipais, vereadores das comissões de orçamento e finanças dos municípios pesquisados, coordenadores e técnicos das Controladorias do TCM-PA responsáveis pelos municípios pesquisados; d) análise e sistematização de dados. O resultado explicita o distanciamento dos representantes da sociedade civil do orçamento público aprovado para 2020, o descumprimento do regramento legal para efetivação da participação social por parte das prefeituras com a conivência das câmaras de vereadores e o descaso do TCM-PA quanto ao cumprimento das regras constitucionalmente previstas para o item Participação Social.

Palavras-chave: Participação Social. Orçamento Público Municipal. Democracia. Esfera Pública.

ABSTRACT

Social participation in Brazilian democracy was greatly boosted by the promulgation of the 1988 Constitution. Organized civil society gained momentum with the implementation of a new legal system that introduced popular participation on various topics, especially those that were referred to control as national and subnational public policies. Health, education, environment and public budget were some of the areas covered with items that standardized social participation definitively, in an attempt to bring the population closer to government planning and actions that directly affect the lives of all citizens. However, legal and normative support does not mean changing the profile of centuries of delays and setbacks that have always marked social participation in public policies in the country. Patrimonialism, slavery, successive dictatorships, submission and dependence of the poorest to the excesses of local governments, are still profound marks when it comes to expanded popular participation, as is the case of the Municipal Public Budget, where effective participation social is very far from a plausible reality, available executable or even close to the population, despite being one of the most important public policies at the municipal level, the target of this research. The theories that supported this research lead us to the concept of Deliberative Democracy and the formation of a Public Sphere by Jürgen Habermas, and the Social Construction of a Subcitizenship in Brazil by Jessé Souza, together with social participation in the Municipal Public Budget of Cametá, Capanema and Marabá in the State of Pará, more specifically analyzing an interaction between representatives of organized civil society in municipalities, Unions, Councils, etc., and as Municipal Secretaries of Administration or Planning, responsible for preparing the budget, organizing and carrying out Public Hearings for the debate of the Budget Guidelines Law (LDO) with local population, according to the Municipal Council of Councils that approve and supervise the budget of the municipalities and the Controllerships of the Court of Accounts of the Municipalities of Pará (TCM-PA), which oversee and budget execution of the municipalities from Pará. The main objective was to analyze how social participation happened with the municipal budget of Cametá, Capanema and Marabá in 2020, taking into account the role of the State, represented by the municipal executive and legislative power, and representatives of civil society, in the attempt to understand the apparent process of submission and apathy of the local citizen when preparing and approving the public budget by the municipal government. To carry out the research, the following methodological procedures were used: a) theoretical and conceptual

bibliographic review of the theme; b) Analysis of the Pluriannual Plan, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law of the surveyed municipalities; c) conducting individual interviews recorded with semi-structured questions with representatives of organized civil society, secretaries and municipal technicians, councilors of the budget and finance commissions of the surveyed municipalities, coordinators and technicians of the TCM-PA Controllerships responsible for the surveyed municipalities; d) Data analysis and systematization. The result explains the distancing of representatives from civil society from the public budget approved for 2020, the non-compliance with the legal rules for effective participation by city halls with the collusion of city councils and the neglect of TCM-PA regarding compliance with the rules constitutionally provided for the item Social Participation.

Keywords: Social Participation. Municipal Public Budget. Democracy. Public Sphere.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Dificuldades no Processo Participativo PPA/Federal 2004-2007.....	186
Quadro 2-	Entrevistas Capanema, Marabá, Cametá e Belém.....	196
Quadro 3-	Entrevista com o Secretário ou Técnico representante do poder Executivo Municipal responsável pela elaboração da LDO 2020.....	199
Quadro 4-	Entrevista com os Presidentes das Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras de Vereadores de Cametá, Capanema e Marabá.....	200
Quadro 5-	Entrevista com os Representantes da Sociedade Civil nos Municípios...	201
Quadro 6-	Entrevista com os Controladores ou técnicos da 4ª, 5ª e 6ª. Controladorias do TCM/PA.....	202
Quadro 7-	Principais Resultados das Entrevistas Executivo, Legislativo e TCM-PA (Subseção 9.1.1.2).....	213
Quadro 8-	Principais Resultados das Entrevistas sobre o apoio institucional à participação social junto à LDO/2020 dos Municípios Pesquisados (Subseção 9.1.1.3).....	221
Quadro 9-	Participação Social dos Representantes da Sociedade Civil Organizada dos municípios pesquisados na LDO/2020.....	227
Quadro 10-	Divulgação e Comunicação das Audiências Públicas junto aos Representantes da Sociedade Civil para a LDO/2020 nos Municípios Pesquisados.....	230
Quadro 11-	Interação com a Prefeitura e Câmara de Vereadores para elaboração da LDO/2020.....	235
Quadro 12-	<i>Feedback</i> da Prefeitura e Câmara de Vereadores quanto à elaboração da LDO/2020.....	240

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	ESTADO E DEMOCRACIA.....	34
3	DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS.....	54
3.1	O agir comunicativo.....	54
3.2	Mundo da vida por Habermas.....	57
4	TEORIA DELIBERATIVA DE HABERMAS NAS DEMOCRACIAS.	60
4.1	Democracia deliberativa: a efetividade da participação cidadã no Brasil.....	72
5	PARTICIPAÇÃO: INTERPRETAÇÕES JUNTO A UMA SOCIEDADE DESIGUAL.....	77
5.1	Construção de um processo social liberal no Brasil: impessoalidade, imaginário social e institucionalização.....	102
5.2	Participação política: continuação e disseminação de um processo de exclusão no Brasil.....	107
6	ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM UMA DEMOCRACIA DESIGUAL.....	113
6.1	Histórico do orçamento público.....	115
6.2	Orçamento público no Brasil.....	117
6.2.1	O orçamento público no Brasil Pós-Constituição de 1988: a cidadania se aproxima das peças orçamentárias.....	122
6.2.1.1	PPA, LDO e LOA.....	126
6.2.1.2	Lei de responsabilidade fiscal.....	129
6.2.1.3	Estatuto da cidade.....	133
7	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A “LONGA MARCHA” DA REPRESENTATIVIDADE JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL.....	140
7.1	Participação cidadã junto ao poder público no Brasil.....	140
7.2	Participação cidadã e o poder público municipal no Brasil.....	149
7.3	Orçamento público municipal e a participação cidadã.....	157
8	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: CAPANEMA, CAMETÁ E MARABÁ NO ESTADO DO PARÁ.....	166
8.1	Institucionalização da participação cidadã junto ao orçamento público municipal: exercício do controle externo, legislativo e tribunais de contas.....	166
8.2	Os municípios de Cametá, Capanema e Marabá.....	170
8.2.1	Marabá.....	172
8.2.2	Capanema.....	174

8.2.3	Cametá.....	176
9	PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS DE CAMETÁ, CAPANEMA E MARABÁ: RECORTE COM BASE NA ELABORAÇÃO DA LDO PARA O EXERCÍCIO 2020.....	179
9.1	A participação social nos orçamentos de Capanema, Marabá e Cametá: a relação entre o poder executivo e legislativo desses municípios com representantes da sociedade civil para a elaboração da LDO e LOA de 2020 nos três municípios.....	192
9.1.1	Análises dos dados referentes à participação social junto ao orçamento público municipal: entrevistas com Secretários ou Técnicos da Prefeitura Municipal, Presidentes de Comissão de Orçamento das Câmaras de Vereadores, Representantes da Sociedade Civil dos Municípios e Coordenadores e Técnicos da 4º., 5º. e 6º. Controladorias do TCM/PA.....	196
9.1.1.2	<i>Orçamento Municipal (LDO-2020) em Marabá, Cametá e Capanema: interações entre Poder Executivo e o Legislativo municipal (e o papel do TCM-PA).....</i>	202
9.1.1.3	<i>O desafio da participação social junto ao orçamento público municipal em Cametá, Marabá e Capanema: negligência, descaso e omissão dos poderes Executivo e Legislativo na LDO-2020 (e a convivência do TCM-PA).....</i>	214
9.1.1.4	<i>Os representantes da sociedade civil organizada e a participação social na LDO 2020 em Marabá, Cametá e Capanema</i>	221
9.1.1.4.1	Participação Social no Orçamento Público: LDO 2020 Cametá, Capanema e Marabá.....	225
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	248
	REFERÊNCIAS.....	260
	APÊNDICES.....	268
	ANEXOS.....	279

1 INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização no Brasil, iniciado em 1985, e a promulgação da Constituição de 1988, a participação social junto às políticas públicas inicia seu processo de institucionalização, aproximando a população de um ambiente que começava sua jornada para a democracia. A Carta Magna trouxe inúmeras inovações neste sentido, e uma dessas novidades foi a inclusão em seu corpo da formatação legal para a participação popular e socialmente ampliada para a organização de uma esfera pública representativa dos diversos atores e cenários que compõem a sociedade brasileira, em seus mais variados setores.

A proposta de uma democracia deliberativa, com diversidade de opinião pública, publicidade de seus atos e incentivo à participação estavam ali sendo semeadas. A necessidade de substituição de um sistema político-patrimonialista e burocrático ficou evidenciada em muitas das cláusulas pétreas inclusas no texto constitucional.

Os movimentos sociais iniciaram um processo de adaptação ao novo regime democrático que se iniciava; esta era uma transição que deveria levar em conta todo um histórico de um sistema político que nunca havia experimentado dividir o antagonismo das ações na esfera pública nacional com atores oriundos das camadas sociais menos favorecidas, e que dificilmente aceitariam, de forma passiva, os objetivos claros de integração no cenário político do país que passavam a constar da Constituição Federal recém-promulgada.

Essa é uma transição difícil, com um custo alto para aqueles que a reivindicam. A aceleração do processo de inclusão social nos níveis decisórios de políticas públicas não se faz apenas com a legalização e institucionalização de medidas que venham a alocar no ambiente democrático a obrigatoriedade legal de tais práticas. O consenso, a racionalização, deliberação e decisão colegiada previstas por Habermas, em sua teoria sobre a Democracia Deliberativa, ainda é algo distante da realidade nacional. Ainda não existe no país uma esfera pública politicamente ativa que proporcione a integração entre o Estado e a sua sociedade. Percebe-se um movimento que segue nesta direção, porém com idas e vindas, como qualquer outro movimento histórico, quando analisado do ponto de vista da criação de um ambiente democrático.

O processo inicial de institucionalização de uma esfera pública não é o suficiente para criar tal ambiente. A representatividade dos membros da sociedade brasileira estabelecida na esfera pública atual ainda é difusa e historicamente influenciada por séculos de dominação por parte de uma elite econômica e social que sempre refutou tal possibilidade. Não seriam três décadas de democracia e uma Constituição que se diz “Cidadã” suficientes para mudar tal

situação. Fica claro que a luta por inclusão no debate político, econômico e social no Brasil ainda está em seu início.

O Estado brasileiro, representado pelo executivo, legislativo e judiciário, ainda não consegue transferir, ou mesmo incentivar, a população para que possa participar do todo que compõe o processo democrático. As amarras que a classe dirigente tem com o seu passado autoritário, indiferente e descompassado com a realidade social do país é verdadeiramente um dos desafios a serem superados pelos movimentos sociais que lutam por maior participação e representatividade na esfera pública nacional.

Apesar da generalização dos direitos políticos e constituição do seu governo (AVRITZER, 1996), o processo de ampliação da estrutura democrática ainda carece de uma maior e mais efetiva participação da população em sua construção, com pluralidade, discordância e a busca de um acordo que, no máximo, representa a vontade de um momento, e que pode ser desfeito com a evolução dos fatos a ele relacionado. O modelo democrático nacional é um reflexo de sua ambiguidade social, sua disparidade entre as classes e seu regime historicamente excludente. Os processos de inclusão social influenciam diretamente nos caminhos da inclusão nas decisões de Estado, afetando o mundo da vida (HABERMAS, 2003) em várias de suas frentes, seja no processo historicamente construído de desigualdade, seja na tentativa recente de inclusão.

O espaço de participação popular que se pretende construir desde a Redemocratização do final do século XX sofre com a falta de elementos, como a capacidade de decisão do indivíduo quando confrontado com diversas alternativas, “[...] além da falta da capacidade de classificar e hierarquizar alternativas e a escolha da alternativa” (DOWS, 1956 *apud* AVRITZER, 1996, p.110). Isso ocorreu devido ao longo período de inércia que impediu a população “dependente”, a “ralé” (SOUZA, 2006), de exercer seu direito de deliberação e decisão junto à esfera pública nacional. Só as elites tinham o poder da escolha, e só elas tinham a racionalidade, segundo seu próprio ponto de vista. Tem-se então um longo período em que só as classes mandatárias são as portadoras dessa “racionalidade” e só elas podem maximizar os benefícios públicos, com um baixíssimo grau de participação política. Para isso, se criam agendas intraelites, que dificilmente são compatíveis com os interesses da população (AVRITZER, 1996).

Essa incompatibilidade, a racionalidade seletiva e a baixa participação política impedem, em uma primeira análise, a construção de uma democracia deliberativa, que se impõe diante de uma esfera pública organizada com a pré-qualificação de seus integrantes, condição adquirida pelo exercício da participação, da deliberação, do debate e da decisão.

Afastar a população desses itens foi, durante muito tempo, e em parte até hoje, um dos principais objetivos do Estado brasileiro.

O cenário sociopolítico após 1985 mobilizou, pela primeira vez, camadas das classes subalternas em torno da representatividade junto a uma esfera pública até então dominada pela elite nacional. Com a formação da Assembleia Nacional Constituinte, essas classes começaram a buscar espaço junto à nova Constituição, para incluir as reivindicações dos diferentes segmentos sociais que elas representavam. As forças políticas no parlamento disputavam espaços na Carta Magna, e dessa disputa surgem várias iniciativas que acabaram por se transformar em partes importantes do texto constitucional.

Uma dessas iniciativas foi a participação social junto aos diversos níveis decisórios de políticas públicas. Pela primeira vez, uma constituição tinha abrangido tal escopo de forma concreta, e o passo seguinte seria a normatização de todo esse processo por meio da criação de uma legislação pertinente ao tema, como a Lei Complementar No. 101 de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata do Capítulo II do Título VI da Constituição: Das Finanças Públicas, e a Lei 10.257 de 10/07/2001, Estatuto da Cidade, que trata dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal: Da Política Urbana. Essas citadas leis possuem itens específicos e próprios para a organização e participação popular junto ao planejamento e implementação de políticas públicas Federais e Subnacionais, como os Orçamentos Públicos Municipais.

O Orçamento Público pós Constituição de 1988 sofreu inúmeras alterações se comparado com a legislação, normatização e práticas orçamentárias anteriormente estabelecidas em outras Constituições, principalmente aquela promulgada em 1967, que apesar de ter dado maior relevância ao orçamento, através de regras e princípios de elaboração e fiscalização orçamentárias, retirou do âmbito do Poder Legislativo a possibilidade de influenciar ou criar emendas junto ao orçamento¹, limitando a capacidade do Legislativo em decidir sobre leis que viessem a gerar despesas, sendo esta de responsabilidade do Executivo.

O Orçamento Público, assim como outras políticas públicas implementadas neste período, é um reflexo de um regime militar e autoritário que cerceou os direitos políticos da sociedade brasileira, que não cedeu espaço para qualquer tipo de mobilização ou participação popular (GIACOMINI, 2010).

Em 1988, a Nova Constituição Federal reflete a abertura política que acontecia no país. No caso do Orçamento Público, ocorreram três mudanças significativas: i. a devolução

¹ Constituição de 1967. Arts. 63 a 70.

ao Legislativo de propor emendas ao projeto de lei do orçamento; ii. a universalidade orçamentária, que deveria abranger a multiplicidade de formas organizacionais e jurídicas existentes no país; e iii. a participação social junto ao orçamento público. Para isso, o Orçamento Público foi modernizado com a criação de uma legislação que direciona a peça orçamentária ao planejamento estratégico governamental, como versa o seu Título VI: Da Tributação, Capítulo II: Das Finanças Públicas, Seção II: Dos Orçamentos, concepção e implantação do Plano Plurianual-PPA, que tem “[...]objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art.165 Parágrafo 1º.). A Lei de Diretrizes Orçamentárias, que “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual [...]” (Art.165 Parágrafo 2º.), e a Lei Orçamentária Anual, I - “[...]o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público” (Art.165 Parágrafo 5º.), referente ao ano fiscal, que irá vigorar no ano subsequente à aprovação da referida Lei (GIACOMINI, 2010).

Comparando os itens i, ii e iii anteriormente citados, fica claro que os avanços, quando se trata de orçamento público, estão mais presentes nos itens i e ii, deixando o item iii, que trata da participação social, ainda muito distante dos itens que tratam da participação do legislativo na composição orçamentária (item i) e de sua universalidade (item ii). O modelo orçamentário do Estado Brasileiro avançou como instrumento de planejamento e de administração de recursos, porém ainda tem pouco controle social, pouco controle político e pouca visibilidade junto à sociedade como um todo. Isso vai contra o que prevê um de seus Princípios: o Princípio da Publicidade, que anuncia que a publicidade ideal envolve questões de clareza, com a necessidade de possibilitar ao “[...] maior número de pessoas inteirar-se das realidades pretendidas pelas administrações públicas” (GIACOMINI, 2010, p. 83).

As políticas públicas municipais deveriam ter uma maior aproximação do quesito que trata da participação social. Afinal de contas, os munícipes estão muito mais próximos das decisões definidas e executadas pelo poder público local do que as deliberações e decisões nas instâncias estaduais ou federais. Seria lógico imaginar que no caso do Orçamento Público os cidadãos dos municípios Brasil afora exercessem com maior frequência e proximidade seu direito de ordenamento, decisão e controle, conforme preconiza a Constituição. Seria também plausível pensar que os representantes da sociedade civil organizada, Sindicatos, Conselhos Municipais, Associações, dentre outros, estivessem atentos ao que ocorre junto às finanças

municipais, de seu nascedouro, até sua prestação de contas final, já que muito do que se executa por essas representações depende, direta ou indiretamente, do Orçamento Público Municipal.

Dessa forma, é necessário compreender como se deu a implementação dos mecanismos de participação, como as Audiências Públicas, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade², e se eles foram suficientes para atrair a população local para junto de sua peça orçamentária, como preconiza a legislação. E também se ocorreu uma nova fase de percepção do orçamento por parte do poder público local, na direção da criação de uma simbiose de ações e estratégias que viabilizem a participação popular e que “[...] valorizem a sociedade civil em suas esferas cotidianas, informais, discursivas [...]” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 138).

Com isso, pretende-se atrair para essa esfera pública os atores da sociedade civil que já tenham alguma experiência com os temas debatidos no orçamento, que possam servir de mediador no processo de construção orçamentária, e que, com essa experiência, possam levar aos munícipes o que está sendo tratado, fornecendo um *feedback* constante, já que as tratativas sobre o orçamento nunca se encerram após a sua aprovação.

O objeto do estudo em questão é a participação social junto ao Orçamento Público Municipal, mais especificamente quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2020, em três municípios: Cametá, Capanema e Marabá, do Estado do Pará, na Amazônia Brasileira, tendo como base as ações desenvolvidas pelo poder público local junto aos munícipes no ano de 2019 que tentaram, ou não, viabilizar essa participação. E ainda a mobilização dos representantes da sociedade civil de cada município, em torno da participação social na LDO daquele ano. O tempo de análise foi de maio a novembro de 2019, com as discussões sobre a LDO-2020 em andamento, como no caso de Capanema, ou após a aprovação da Lei, como em Cametá e Marabá.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Capítulo IX, Art. 48, e o Estatuto da Cidade, no seu Capítulo IV, Art. 44, deixam claro a necessidade dos municípios em criar instrumentos institucionais de participação, como as Audiências Públicas, que no caso do Orçamento Municipal é a mais utilizada. Esses artigos revelam a predisposição dos legisladores em obrigar o Estado em criar um ambiente favorável à participação da população junto aos níveis decisórios do orçamento público, sabendo que é na LDO que ocorre a maior parte do processo de elaboração e planejamento dos recursos que serão destinados às políticas públicas que

² Lei de Responsabilidade Fiscal: Capítulo IX. Da Transparência, Controle e Fiscalização. Arts. 48 e 49. Estatuto da Cidade: Capítulo IV: Da Gestão Democrática da Cidade. Art. 44.

serão executadas naquele ano. As duas leis seguem na direção de estimular o gestor público local em atrair o cidadão para o debate orçamentário. A produção de um debate contínuo e que leve em consideração todas as perspectivas impostas por comunidade cada dia mais multifacetada deveria ser o desafio maior dos entes públicos.

Quanto ao recorte empírico dessa análise, temos o poder público representado por três segmentos: a) O poder executivo municipal, na figura de Secretários Municipais de Planejamento, ou técnicos do setor administrativo financeiro que trabalham na composição do orçamento, e na organização das Audiências Públicas para a LDO; b) Os Presidentes das Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras Municipais de Vereadores, responsáveis no legislativo em analisar a proposta de LDO enviada pelo executivo, levantar junto aos demais vereadores a discussão sobre o tema orçamentário, provocar sessões deliberativas junto à Presidência da Câmara, para a votação da Lei dentro do prazo legal e regimentalmente previsto, e em alguns casos, como em Marabá, apoiar o executivo na realização de debates, audiências, ou consultas públicas sobre o tema, e referendar a aprovação da mesma em plenário; c) Os Controladores ou Técnicos da 4^{a.}, 5^{a.} e 6^{a.} Controladoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (TCM-PA), responsáveis pela fiscalização dos orçamentos de Capanema, Cametá e Marabá, respectivamente.

Já a população local foi analisada através dos representantes da sociedade civil nos três municípios: a) Dirigentes, técnicos e representantes de sindicatos de trabalhadores; b) Conselheiros Municipais; e c) Dirigentes de Unidades Regionais de Educação-URE, que foram elencados devido à sua atuação junto ao orçamento público municipal, em diversas áreas de abrangência como educação, saúde, transporte e funcionalismo público.

As análises foram realizadas levando em conta a existência de formas de relações diferenciadas entre o poder público municipal e os representantes da sociedade civil em cada município pesquisado. Verificaram-se, ainda, as diferenças nas relações entre o executivo e o legislativo de cada município, com percepções heterogêneas entre seus membros, quando da organização e execução de estratégias para a participação social junto ao orçamento público.

É importante frisar que em cada município ficou perceptível a grande influência do executivo municipal junto ao orçamento. As três Comissões de Orçamento e Finanças das câmaras municipais pouco influenciaram na elaboração da LDO-2020. O texto da lei enviado às Câmaras pelo Executivo Municipal quase não sofreu alterações, já que a maioria das casas legislativas era amplamente dominada pela situação, o que favoreceu a aprovação da Lei e a promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA-2020), com poucas restrições àquilo que foi delimitado pelas prefeituras na LDO.

Optou-se em delimitar o estudo sobre a participação junto ao orçamento público em três municípios do Estado do Pará: Cametá, Capanema e Marabá, levando em conta a atuação dos agentes públicos e dos representantes da sociedade civil junto ao orçamento municipal em cada um deles. A escolha desses locais se deu devido à “[...] pluralidade de espaços e tempos que se traduzem em conteúdos plurais da urbanização” (TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 64), o que suscita a necessidade de políticas públicas que se adéquem a cada realidade existente nestes espaços.

Com o reconhecimento dos “[...] tipos diferenciados de cidades e seus conteúdos, é interessante pensar também a possibilidade de políticas públicas mais plurais, voltadas para essa diversidade urbana reconhecidamente complexa” (TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 68), políticas estas que dependem, em grande parte, direta ou indiretamente, do orçamento municipal para a sua efetivação.

Os três municípios apresentam peculiaridades e características que são reflexos de uma formação histórica e socioeconômica que ora os une, ora os diferencia, com aspectos típicos de uma tecnosfera e psicofera³ das cidades na Amazônia, além de um padrão de urbanização que segue uma grande diversidade territorial, com a prevalência de “[...] espaços pouco modernizados e com alto grau de exclusão social, ainda que de grande centralidade para o entorno geográfico no qual se situam” (TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 67). Isso parece ser o caso de Marabá, Cametá e Capanema, levando em conta os atributos que esses municípios têm diante da estrutura regional da qual eles fazem parte.

Levou-se em consideração também a diferenciada organização da sociedade civil em cada um dos municípios analisados, através da construção de conscientizações e aprendizado político, diversificação da estrutura social e as conquistas da cidadania de cada local (BECKER, 2001). Esse é um importante parâmetro para diferenciar ou encontrar semelhanças na participação social junto à peça orçamentária.

Outra delimitação estabelecida foi o valor de cada orçamento, que indica, no contexto financeiro e orçamentário, a dimensão que cada montante de recursos alocados tem junto à perspectiva sub-regional. Marabá fechou sua LOA-2019 em R\$ 964.128.202,20, Cametá em R\$ 269.613.000,00 e Capanema em R\$ 158.032.952,73. Estes são valores que colocam os três municípios entre os com maior orçamento em suas respectivas regiões.

³“A tecnosfera é o resultado da crescente artificialização do meio ambiente. A esfera natural é crescentemente substituída por uma esfera técnica, na cidade e no campo. A psicofera é o resultado das crenças, desejos, vontades e hábitos que inspiram comportamentos filosóficos e práticos, as relações interpessoais e a comunhão com o Universo. Ambos são frutos do artifício e desse modo subordinados à lei dos que impõem as mudanças” (SANTOS, 1997, p. 13).

O tema tratado neste trabalho versa sobre a participação social no orçamento público municipal de Capanema, Cametá e Marabá, tendo como foco principal as ações desenvolvidas pelos agentes públicos e os representantes da sociedade civil de cada município na LDO de 2020. Levou-se em conta a perspectiva da construção, ou não, de uma esfera pública em torno do orçamento municipal, tendo como parâmetro a institucionalização de processos e procedimentos previstos em lei, como a LRF e o EC, que impõem ao poder público municipal a obrigação de criar ambientes propícios e incentivadores à deliberação pública sobre o tema, como forma de apropriação por parte dos cidadãos das diretrizes de seu orçamento.

É a participação social o principal eixo da análise, evocando a possibilidade de interpretar a formação de um ambiente democrático e participativo em um cenário que deveria refletir as opiniões depuradas entre os diversos atores que compõem o orçamento público municipal e sua abrangência junto a uma racionalidade ao mesmo tempo local e universal, comum nos debates sobre políticas públicas nos dias atuais.

Compreender o estado da arte quanto à participação social no orçamento público dos municípios analisados também compõe o tema. Leva-se em conta a construção de uma política pública em que diversas situações e padrões de planejamento e executabilidade deveriam ser discutidos pela comunidade, com a criação de cenários e opções plausíveis e racionais sobre os itens orçamentários que serão debatidos e transformados em lei.

O orçamento dos três municípios serve de base para se analisar a participação social, levando em conta: a) sua interação com o processo de inclusão social em um regime democrático recém-formado no Brasil; b) o histórico de exclusão social junto à peça orçamentária; c) o papel do agente público local em prol do coletivo; d) a interação entre as forças que dominam o orçamento municipal (agentes públicos) e a comunidade local; e) a legitimação social do orçamento aprovado. Assim, leva-se em conta a lógica Habermasiana, que propõe a formação de uma “extensa rede de sensores” capazes de captar e definir, pela argumentação e deliberação, a melhor decisão que será tomada em uma esfera pública (HABERMAS, 1993), além das diferenças e semelhanças existentes na construção da representatividade social e política nesses municípios, fruto da formação social, política, histórica e econômica das cidades na Amazônia Paraense.

Essa combinação de um ambiente democrático em formação, com histórico de exclusão social na política local, exigência legal e normativa de participação, representação social efetiva no tema orçamento público, distanciamento da população nos debates públicos, quando ocorrem, a dominação tecnocrática por parte dos entes públicos municipais na

elaboração da peça orçamentária, distinguindo os que “sabem” dos que “não devem saber”, pressupõe a formação das seguintes questões norteadoras:

a) Como foi a participação da população de Cametá, Capanema e Marabá na elaboração e aprovação do orçamento municipal de 2020?

b) Qual o papel dos representantes da sociedade civil dos municípios pesquisados na participação popular junto ao orçamento de 2020?

c) De que forma o poder executivo e o poder legislativo dos três municípios interagem com a população para a formulação do orçamento público?

d) Qual o cenário construído na esfera pública local diante da necessidade de participação social junto ao orçamento público municipal?

Na primeira questão, tem-se como foco de análise a forma como os municípios interagem com o orçamento público que vai vigorar no ano seguinte e a maneira como eles compreendem a importância do orçamento em seu cotidiano e como a participação popular pode gerar um maior empoderamento sobre as diversas ações de políticas públicas norteadas e financiadas pela peça orçamentária.

Já a segunda questão se remete à representatividade de entidades da sociedade civil junto à elaboração da LDO-2020, seu conhecimento sobre a questão orçamentária, as formas de estimular e incentivar a participação popular, a integração entre os interesses institucionais e a vontade popular, a busca de mecanismos que administrem a participação, as diferenças, as identidades e aspirações dos diferentes grupos sociais que eles representam, bem como o restante da população (TEIXEIRA, 2001).

O terceiro item vai explorar a forma como o executivo e o legislativo municipal interagem com a população para a elaboração da LDO-2020. Como as Secretarias Municipais de Planejamento ou de Administração e as Câmaras de Vereadores implementaram a participação da população junto ao Orçamento de 2020.

Por fim, a quarta questão tem como interesse central compreender o cenário que se formou quando da elaboração e aprovação do orçamento de 2020, mais especificamente da LDO daquele ano, e como a intervenção do poder público local, executivo e legislativo interferiu na participação popular junto ao orçamento municipal. E também como os representantes da sociedade civil contemplaram a possibilidade de implementação de uma esfera pública autônoma, com interesses voltados ao bem-comum, com uma racionalidade comunicativa entre pares com diferentes trajetórias de vidas, trazendo esse “público não institucionalizado” para o processo de debate em torno de seu orçamento (AVRITZER, 1996).

Com essa problemática e suas questões norteadoras, este trabalho tem por objetivo analisar a participação social junto ao orçamento municipal de Cametá, Capanema e Marabá em 2020, levando em conta as ações e interações entre o Estado, representado pelo poder executivo e legislativo municipal e os representantes da sociedade civil durante a elaboração e aprovação da peça orçamentária.

O objetivo geral se dividiu em quatro objetivos específicos:

- a) Apresentar a assimetria existente entre o padrão institucional de participação social junto ao orçamento público pós-Constituição de 1988, e os desafios da representatividade cidadã junto à peça orçamentária de Capanema, Cametá e Marabá;
- b) Identificar a existência, ou não, de uma esfera pública que possa abrir espaços para reivindicações e necessidades das populações de Cametá, Capanema e Marabá junto ao orçamento público;
- c) Compreender o aparente processo de submissão e apatia do cidadão local quando da elaboração e aprovação do orçamento público municipal;
- d) Entender a esfera pública em torno do orçamento municipal sob a perspectiva do poder público municipal e dos representantes da sociedade civil organizada, em um ambiente de desigualdade e dependência perante o poder público, e a minguada participação nas decisões políticas locais.

Tendo como eixo central a participação social junto ao orçamento público municipal, com as múltiplas formas de interação entre o Estado, representado pelos poderes executivo e legislativo, e os representantes da sociedade civil organizada, de Capanema, Marabá e Cametá, fez-se necessária a construção de um método de investigação que possa entender e interpretar a participação cidadã em cada uma das esferas públicas que se formaram em torno da elaboração e aprovação da LDO-2020, com as similitudes e diferenças que existem nos municípios pesquisados.

Neste caso, foi considerada a pesquisa qualitativa-explicativa: Qualitativa por se tratar de uma interpretação dos fenômenos, neste caso a participação social, com a atribuição de compreender os significados das diversas ações que acontecem quando da elaboração do orçamento público e seus desdobramentos em três locais diferentes, com atores sociais distintos, direta e indiretamente influentes na condução da peça orçamentária; Explicativa por tentar identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência do fenômeno, neste caso a participação social dos munícipes no orçamento público de 2020 (FARIAS FILHO; ARRUDA FILHO, 2013).

A escolha do método qualitativo leva em consideração as ações desenvolvidas pelos atores pesquisados que compõem um espaço coletivo, uma esfera pública. Interpretar subjetivamente essas ações foi fundamental para se analisar questões que, na maioria das vezes durante a pesquisa, não aparecem de forma esclarecedora, e sim com camadas de pensamentos controversos, difusos e em muitas vezes conflituosos. A participação social já é um tema cheio de contradições, de idas e vindas, que requer uma interpretação fenomenológica, através da experiência dos atores pesquisados, neste caso, junto ao orçamento de cada município.

Tanto em Capanema, como em Cameté e Marabá, a ida ao campo precisou ser bem dimensionada, com instrumentos teóricos apropriados e que fossem adaptáveis às realidades de cada campo. Esses instrumentos, necessariamente, precisariam estar preparados para auxiliar uma compreensão do fenômeno da participação social em um terreno árido e de pouca demanda por acesso, e grande reserva da parte dos atores que representam o Estado, poder executivo e legislativo municipal, que, como muitos deles afirmaram, existe pouco interesse pelo tema da participação no orçamento e pouca movimentação social em torno do mesmo.

Com isso, tendo em vista o que foi exposto e nos objetivos do trabalho, elencamos os seguintes procedimentos metodológicos de investigação que foram utilizados nesta pesquisa, levando em conta a complementariedade entre os mesmos, buscando coesão no depuramento dos registros recolhidos ao longo da pesquisa.

1) Revisão bibliográfica teórico-conceitual, que levou em consideração, principalmente, dois autores: Jürgen Habermas e sua teoria sobre a Democracia Deliberativa, e a Formação Estrutural da Esfera Pública contemporânea (HABERMAS, 1993, 1997, 2002, 2003, 2012); e Jessé Souza, com a teoria sobre a Construção Social da Subcidadania no Brasil (SOUZA, 2004, 2006a, 2006b, 2006c).

Essas teorias são complementares neste trabalho, no caso a tentativa da formação de uma democracia deliberativa no Brasil, um país com grandes problemas de desigualdade social e um histórico de pouca participação popular nas decisões de âmbito público. Foram também utilizados autores que aprofundam o pensamento habermasiano através de críticas a certos aspectos de sua teoria, como Axel Honneth, e sua visão contrária ao consenso pregado por Habermas, em que ele expõe uma análise da deliberação através do conflito (HONNETH, 2003), e Nancy Fraser, que acrescenta à atividade política junto à esfera pública a participação de estruturas não institucionalizadas, que representam também os

anseios dos cidadãos, e que possam gerar um ambiente mais homogêneo, mais plural, que vai legitimar o debate público (FRASER, 1987).

Outra parte importante da revisão bibliográfica faz referência à questão da participação cidadã no Brasil, com as análises das teorias sobre a organização da sociedade pós-redemocratização feita por Mauro Rêgo dos Santos (DOS SANTOS, 2004), as formulações de Elenaldo Teixeira quanto à participação social e a esfera pública brasileira, com critérios de representatividade questionáveis em muitos aspectos (TEIXEIRA, 2001), a persistência no Brasil de um “comportamento não democrático por parte da elites políticas, levantado por Leonardo Avritzer (AVRITZER, 1996). A essa revisão sobre a participação social no país junta-se a discussão sobre a participação cidadã e o poder público municipal (RIBEIRO, 2004; WANDERLEY, 2002; SARUÊ, 2002; RAUBER, 2000; WHITAKER, 2002; SPOSATI, 2002). Como se trata de participação social junto ao orçamento público, a revisão também englobou autores que tratam da questão orçamentária, levando em conta a formação histórica do orçamento público no Brasil (BRANGSCH, 2004; COLASUONNO, 2002; SOUZA, 2006), a participação social e o exercício do Controle Externo, via legislativo e tribunais de contas (GIACOMONI, 2010; SOUZA; MERCÊS, 2017).

2) Levantamento de dados secundários, todos de domínio público, referentes à legislação orçamentária no Brasil, leis sobre orçamento público municipal de Cametá, Capanema e Marabá, atas de seções ordinárias e extraordinárias sobre orçamento público, PPA, LDO e LOA de exercícios anteriores, lei orgânica do TCM-PA, Constituição Federal de 1988, Lei Complementar 101 de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei No. 10257 de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), Lei Estadual No. 5033 de 18/10/82 (Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios /TCM-PA), Lei Municipal No. 320 de 28/12/2018(LOA-2019 de Cametá), Lei Municipal No. 6414 de 31/01/2019 (LOA-2019 de Capanema), Lei Municipal No. 17899 de 28/12/2018 (LOA-2019 de Marabá), Lei No. 17916/2019 de 04/07/2019 (LDO-2020 de Marabá), Lei No. 17956/2019 de 20/12/2019 (LOA-2020 de Marabá), Ata da 2ª. Sessão Extraordinária da Câmara Municipal de Marabá de 28/06/2019 (LDO-2020), Ata da 32ª. Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Marabá de 11/12/2019 (LOA-2020), Lei Municipal No. 325/2019 de 22/08/2019 (LDO-2020 Cametá), Lei Municipal No. 333/2019 de 16/12/2019 (LOA-2020 Cametá), Ata 23º. Sessão Extraordinária Câmara Municipal de Cametá em 26/06/2019 (LDO-2020), Lei 6431/2019 de 02/07/2019 (LDO-2020 Capanema), Lei 6445/2020 de 13/12/2019 (LOA Capanema), Ata da 19ª. Sessão Ordinária do 5º. Período Legislativo 18º. Legislatura da Câmara Municipal de Capanema Em 14/06/2019 (LDO-2020), Ata da 41ª. Sessão Ordinária do 6º. Período

Legislativo 18º. Legislatura da Câmara Municipal de Capanema Em 13/12/2019 (LOA-2020); pesquisa em sites das prefeituras e câmaras municipais elencadas, sindicatos, conselhos e representações da sociedade civil organizada em Capanema, Cametá e Marabá, e no site do TCM-PA.

3) Observação sistemática não participante individual, como “[...]forma de registrar informações, atos e fatos que não seriam possíveis por meio de questionamentos diretos (entrevistas)” (FILHO, M.; FILHO, E., 2013. P. 92.). O método foi utilizado no segundo bimestre de 2019, quando da realização das Audiências Públicas para a LDO-2020 em Capanema. A Audiência em questão tinha como público-alvo os moradores da zona urbana do município e foi realizada no dia 24/04/2019, organizada e executada pela Secretaria Municipal de Planejamento.

4) Foram realizadas uma série de entrevistas semiestruturadas, em que as questões são mais abertas e seguem um formato mais flexível, permitindo o redirecionamento pelo entrevistador quando necessário. O roteiro foi delineado de acordo com quatro grupos de entrevistados, os membros do executivo e do legislativo municipal, os representantes da sociedade civil dos municípios elencados e os Controladores e Técnicos do TCM-PA. Os entrevistados foram elencados por sua aproximação com as questões que envolvem o orçamento público, seja como elaboradores/executores, como fiscais ou beneficiários. Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2019. As entrevistas foram importantes para interpretar a compreensão que cada um dos atores pesquisados tinha sobre a participação social junto ao orçamento público, além das interações que os mesmos têm na esfera dessa política pública. (FILHO, M.; FILHO, E., 2013).

5) Finalizando com a análise e sistematização de todos os dados coletados que serviram de base para esta tese.

O modelo institucional brasileiro começa uma longa jornada para construção de uma esfera pública que viabilizasse a participação do cidadão na deliberação, discussão e direcionamento de políticas públicas, tentando suplantar décadas de ausência provocada por uma estrutura social de desigualdade extrema, três séculos de escravidão, e o domínio sucessivo do Estado pelas elites nacionais, regionais e locais, cada uma reproduzindo um modelo próprio de dominação e supressão dos direitos do cidadão.

Analisar a participação social a partir da Constituição de 1988, a qual aparece pela primeira vez em um texto constitucional de forma clara em diversas políticas públicas, requer a escolha de métodos e procedimentos peculiares a cada área a ser pesquisada. Neste caso, a opção pelo orçamento público se deu devido à relevância, desconhecida pela maioria dos

cidadãos, que essa política pública tem na construção de todas as outras políticas que serão planejadas e executadas pelo Estado, em consonância com a população atingida direta ou indiretamente por essa(s) política(s), que podem ser de abrangência local, regional ou nacional.

Nesta pesquisa, as análises são subsidiadas pela construção teórica de Jürgen Habermas e Jessé Souza, sempre tendo como foco a participação social, e como cenário o orçamento público de três municípios paraenses. Habermas é importante neste estudo, por sua construção sobre a Democracia Deliberativa, mais especificamente a formação de uma estrutura de esfera pública. Nesse contexto, ele propõe uma atuação política da esfera pública, com acesso a todos, diante de um Estado eminentemente capitalista, que tenta se impor como único construtor dessa esfera, através de estratégias sofisticadas de cooptação e domínio dos atores e dos cenários que se apresentam em uma democracia.

Ressalta-se a importância de uma comunicação ampliada na esfera que tem a função pública, reforçando o papel da opinião pública em todos os processos que ali se desenrolam, contribuindo para a diminuição da apatia política, apatia esta que propicia a criação de uma ação que tem “aparência democrática”, mas que verdadeiramente reflete apenas os anseios das classe dominantes. Deve-se construir um cenário que possibilite se exercer as funções críticas inerentes a um verdadeiro Estado Democrático, uma caixa de ressonância amplificadora na qual convivem as diversas correntes sociais que fazem parte de uma esfera pública.

Para que essa convivência possa ser efetivada, Habermas (1) propôs que os participantes das deliberações públicas, ou seja todos os cidadãos, gerassem uma “comunidade de comunicação”, que fossem capazes de “[...] agir segundo pretensões de validade intersubjetivamente reconhecida” (HABERMAS, 2012, p. 43), gerando um meio coerente de diálogo, esclarecimento e deliberação. No Brasil, a esfera pública passa pelo que Habermas chama de processo de acoplamento das comunidades solidárias com o poder político/administrativo, através de uma concepção republicana, que leva em consideração uma “estrutura consensual”, a qual acha disponibilidade para a cooperação mediante “[...]o equilíbrio de interesses e compromissos” (HABERMAS, 1993, p. 46).

Para tanto, Habermas apresenta a existência de “[...] dois tipos de racionalidade, uma comunicativa e uma outra sistêmica, que nos permitiria tratar adequadamente tanto o fenômeno da burocratização quanto o fenômeno da pluralização” (AVRITZER, 1996, p. 121). Pela lógica habermasiana:

A validade da democracia está inerentemente ligada ao processo de argumentação através do qual um indivíduo reconhece ao outro enquanto igual na utilização da linguagem (AVRITZER, 1996, p. 122).

É esse processo que buscamos analisar neste trabalho, levando em conta o acoplamento da participação social nas diretrizes de uma esfera pública ainda recente, surgida através da construção e aprovação do orçamento público de Cametá, Capanema e Marabá, sem o “processo de argumentação” que poderia influenciar na estrutura da esfera pública em torno do orçamento municipal. Mas, qual a forma que os atores que fazem parte de cada esfera pública analisada se comportaram diante da necessidade de deliberação quanto ao seu orçamento? Em que medida o que ocorreu no processo de participação social durante a formação do orçamento de um município se repetiu em outro? Como a normatização da participação popular no orçamento público municipal foi encarado por esses atores, membros do poder executivo, do legislativo e representantes da sociedade civil organizada de cada município? Eles reconhecem esse direito da população? Faz parte de sua cultura a participação social? (HABERMAS, 1993,1997, 2002, 2003, 2012a, 2012b).

O outro autor que faz parte da construção dessa pesquisa é Jesse Souza, que apoia o trabalho de análise ao colocar, de forma clara, como a construção social brasileira tem impactos profundos na forma como a participação social se desenvolve, e como a noção de sociedade no Brasil está presente na “naturalização da desigualdade” que se vincula em nossos valores, em nossas instituições, e gera uma percepção “opaca” da vida cotidiana no país. Essa opacidade é perceptível, segundo Souza, quando se analisa a democracia brasileira através de pressupostos habermasianos, que leva em consideração a separação entre sistema e mundo da vida. Segundo o autor:

[...]os imperativos sistêmicos não se confrontam com as identidades individuais como algo externo. Ao contrário, eles são componentes desta mesma identidade e são produzidos e adquirem eficácia precisamente por conta disto. Os imperativos sistêmicos são objetivos coletivos que se tornaram autônomos, e o desafio, ao invés de naturalizá-los como faz a perspectiva sistêmica, é preciso revificá-los (SOUZA, 2006, p. 24).

Não se pode analisar uma esfera pública, como no caso daquela que se forma em torno do orçamento municipal, separando sistema de mundo da vida, visto que eles são componentes que coabitam e se complementam o tempo todo, quando do processo de participação social. Questionamento sobre a validade de uma norma, a aplicação de uma lei, a efetivação de uma política pública junto a uma comunidade e seus respectivos cidadãos não são realizados sem essa simbiose entre sistema e mundo da vida. O coletivo, como propõe

Souza, nasce, morre e ressurgue a partir de um ato contínuo de internalização de um processo cognitivo que seria resultado de uma participação efetiva e duradoura na esfera pública.

Ele, dessa forma, nos alerta que qualquer análise sobre a formação de uma Democracia Deliberativa e sua esfera pública no Brasil requer a explicitação de que o mundo social que está encoberto por uma “[...] relação social de dependência objetiva que ‘aparece’ como se fosse algo de um acordo voluntário (SOUZA, 2006, p. 125), verdadeiramente não é, mas gera um vínculo de favor e proteção, como forma de dominação, o que, significativamente, aparece quando se analisa a participação social de forma ampliada, ou seja com um maior número de cidadãos fazendo parte da esfera pública.

No caso do orçamento público municipal, isso se agrava com o tecnicismo incorporado pelos que dominam a gestão pública local, impondo falsas restrições ao conhecimento da população de se comunicar com a peça orçamentária e fazer valer os seus direitos. Essa situação tem um objetivo claro: impossibilitar a ascensão social através da participação popular, gerar dependência do munícipe, que não conhece e não tem chance de conhecer seus direitos sobre o orçamento e afastar a coletividade dos níveis decisórios que compõem esta política pública (SOUZA, 2004, 2006a, 2006b, 2006c).

Produzir o entendimento sobre de que forma a construção de uma esfera pública em uma democracia eminentemente construída sobre uma lógica de desigualdade estrutural, impacta na participação social junto ao orçamento público em três cidades amazônicas, lança o desafio de encontrar as possibilidades conceituais e metodológicas que contemplem temas que, apesar de interligados, mantêm peculiaridades e características que os distingue. Participação social e orçamento público só em tempos recentes no Brasil aparecem institucionalmente constituídos. Não há registro anterior à Constituição de 1988 de legislação que trate de forma concreta e assertiva sobre essa simbiose. Com isso, podemos afirmar que, mesmo com os avanços identificados nas últimas décadas, a participação cidadã, social ou popular, ainda está em um lento processo de transição, assim como a formação de sua esfera pública.

Com isso, baseado na problemática desenvolvida, temos as seguintes hipóteses:

a) A participação social no orçamento público de Capanema, Cametá e Marabá ocorre de maneira difusa, esporádica e rarefeita, dificilmente pode traduzir o interesse real da população diante da peça orçamentária. Leva-se em conta, também, o desinteresse dos agentes públicos em promover a participação social junto ao orçamento, sem se importar com a validação social do mesmo;

b) Os representantes da sociedade civil não conseguem estimular, ou criar canais de comunicação entre os cidadãos nos três municípios e o orçamento. Não existe nem mesmo comunicação entre essas instituições que representam grande parcela dos interesses da população local quando se trata de participação social, principalmente no momento de elaboração e aprovação da LDO;

c) O poder público local encontra diversas formas de criar um falso ambiente de participação junto ao orçamento municipal, com audiências públicas esvaziadas e a falta de divulgação dos processos de acompanhamento da elaboração da LDO junto à população. Normalmente quando essas audiências ocorrem são “[...]implantadas de cima para baixo, pelo poder Executivo municipal que, ademais, dificilmente aceita movimentos não formalizados como interlocutores” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 142);

d) Os agentes públicos, principalmente as secretarias municipais responsáveis pela elaboração da LDO, não disponibilizam informações claras, e de maneira prévia, sobre as diversas diretrizes que serão discutidas quando da elaboração do orçamento. Não se sabe quais são os valores para aquele ano fiscal, não se conhece a origem dos recursos, sua característica, vinculação etc., o que dificulta ainda mais a possibilidade de se criar uma esfera pública deliberativa sobre o orçamento municipal.

A participação social junto ao orçamento público em Cameté, Capanema e Marabá ainda encontra muita resistência pelo poder público constituído, e isso não é de hoje. O modelo institucional previsto pela Constituição de 1988 e suas leis subsidiárias não deixam dúvida da importância do papel da população quanto ao conhecimento e domínio de seu orçamento.

São disposições legais do Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e do Art. 44 da Lei No. 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, que defendem a promoção do debate, a transparência e a publicidade da gestão pública, bom como o incentivo à participação popular na formulação da agenda orçamentária municipal (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 135).

Na pesquisa, percebeu-se que os gestores públicos optaram pelo afastamento do cidadão da maioria, quando não de todas, as questões que envolvem a elaboração da LDO. E os representantes da sociedade civil também não demonstraram interesse em reverter tal situação, quando muitos criticam os governos locais sem muita coerência com um discurso panfletário e desqualificado de qualquer forma de ação mais concreta, deixando o caminho livre para os donatários do poder político local irem organizando suas capitânias, e para isso é fundamental dominar o orçamento.

Este trabalho, para uma melhor compreensão e segmentação dos assuntos, está dividido em oito partes. A primeira parte é a introdução, que apresenta o trabalho, sua organização e planejamento. No segundo capítulo, é apresentado o referencial teórico sobre Estado e Democracia, norteado pelas teorias de Habermas (2003), levando em conta a formação de uma Democracia Deliberativa na realidade capitalista. A formação da esfera pública burguesa, sua evolução enquanto alicerce de uma cidadania, que deixa de ser uma esfera de participação contínua na discussão democrática, gera um abismo entre a esfera pública liberal e maioria dos cidadãos (HABERMAS, 2003).

No terceiro capítulo, é apresentada a teoria do Agir Comunicativo, em que Habermas (2003) afirma que a comunicação entre os indivíduos deve estar sempre em um meio cercado pela coerência e o racional, para auxiliar o agir e o entendimento argumentativo nas diversas esferas públicas que se formam em torno dos diversos temas em uma democracia. O argumento sobre o Agir é complementado pela concepção do Mundo da Vida, em que a racionalidade comunicativa deve ser compartilhada através de uma relação legítima de argumentação, pensamentos, fatos, subjetividade, objetividade, o agir o universal no cotidiano das experiências de cada um dos atores que fazem parte de uma determinada esfera pública. Ali estão representados linguagem, configurações históricas e práticas habituais diferentes entre si, mas que necessitam de um momento de combinação mútua para decisões na esfera pública. O capítulo continua com uma análise do autor sobre a democracia liberal e seu caminho na formação de uma estrutura social própria, que se eleva com um novo paradigma democrático: o entendimento entre sujeitos capazes de agir e falar, sem abrir mão de sua subjetividade, que junto com o objeto apoia a “[...] aplicabilidade prática para sua teoria social na esfera pública” (GOMES, 2001, p. 485).

Esse capítulo conta em seu final com uma visão sobre algumas críticas à teoria da Democracia Deliberativa de Habermas, principalmente as considerações de Axel Honneth, que contesta a condição de deliberação como forma ideal de composição e forma de interação na esfera pública, introduzindo o conflito como uma das formas a ser levada em conta; e Nancy Fraser, que afirma que a divisão categorial entre mundo da vida e instituições do sistema habermasiano não expressa a realidade social de fato (HABERMAS, 2002; FRASER, 1987; HONNETH, 2003).

O quarto capítulo propõe uma análise sobre a construção da democracia Brasileira à luz da discussão sobre desigualdade, dependência e reconhecimento, proposta por Jesse Souza. Nele é possível compreender a formação de uma estrutura social baseada na naturalização da desigualdade, formatada através da dominação das elites via exclusão da

população das decisões na esfera pública, além, do domínio econômico e social como um todo. Essa naturalização a que Souza (2006a) se refere conduz o Estado à perpetuação de uma forma de relacionamento social baseado na exclusão; para chegar a essa conclusão, o autor se vale das teorias de Bourdieu sobre a dependência da classe trabalhadora gerada pela cultura da naturalização da desigualdade.

O autor ainda analisa as premissas de Fraser (1987) sobre o sistema de Habermas, com uma análise com foco no reconhecimento social tratado pela autora norte-americana. E também se vale da teoria de Honneth (2003), para refletir sobre o conflito e a competição que existe entre os grupos sociais dentro de uma esfera pública, importante para compreender os avanços que podem advir de uma forma diferenciada de participação social que não aquela submetida apenas às propostas de deliberação habermasianas. Finalizando este capítulo, é feito um estudo sobre o processo social liberal no Brasil, em que Souza trata das questões que envolvem a impessoalidade, o imaginário social e a institucionalização, e como essas questões vão moldar a formação social brasileira, especialmente no final do século XIX na Velha República, até meados do Século XX. E como o Estado Republicano Brasileiro vai moldar à realidade dos pressupostos de uma classe dominante, com seu histórico de violência, como a escravidão e a dependência, na formação da “modernidade” brasileira, impulsionada no país pela mesma força conservadora já existente e hegemônica antes mesmo da formação da República.

No quinto capítulo, será apresentado um breve histórico sobre o orçamento público no Brasil, desde 1830 até a Constituição de 1988. Logo em seguida, tem-se a apresentação referente ao orçamento público brasileiro atual, com a formação de seus princípios e sua estruturação na forma de Orçamento Programa, com o PPA, a LDO e a LOA, seguindo com a apresentação da Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade, importantes para a composição da análise e da pesquisa neste trabalho.

O sexto capítulo traz uma visão sobre a participação social no Brasil após o processo de redemocratização, com os desafios de uma maior participação popular junto à esfera pública nacional, através dos movimentos sociais, sua organização e avanços trazidos pela Constituição de 1988, mesmo diante da “[...] persistência de práticas não democráticas [...]” (AVRITZER, 1996, p. 127). O capítulo traz também uma reflexão sobre a participação cidadã e o poder público municipal, já que o foco e o eixo principal da pesquisa ficaram concentrados na esfera municipal. A última parte desse capítulo traz o olhar de diversos autores sobre o orçamento público municipal e a participação cidadã.

O sétimo capítulo apresenta a participação social junto ao orçamento público de Cametá, Capanema e Marabá. Ele inicia com uma análise sobre a participação social e o papel do controle externo junto aos orçamentos municipais no Pará, trazendo à tona regramentos do TCM-PA sobre prestação de contas, fiscalização, e apoio aos municípios na execução orçamentária. O capítulo é finalizado com uma apresentação dos municípios analisados.

O capítulo oito trata da discussão e análise dos dados pesquisados, e se levou em conta a compreensão do processo de participação social junto ao orçamento público nos três municípios elencados, levando em consideração um histórico de distanciamento entre a peça orçamentária municipal e seu principal ator, a população local. Considerou-se para esta parte do trabalho a forma como o Estado, representado pelo poder público municipal, e os representantes da sociedade civil organizada, atuaram junto à esfera pública alicerçada pelas diversas ações que foram originadas a partir dos desdobramentos de uma política pública, o orçamento municipal, mais especificamente a LDO de 2020.

A pesquisa apresentada tem como pretensão compreender como uma política pública como o orçamento municipal, tão relevante para o andamento de todas as demais políticas a serem implementadas municipalmente, tem um distanciamento significativo da participação social, e de que forma se pode contribuir para tornar essa participação verdadeiramente exequível, viável e para todos.

2 ESTADO E DEMOCRACIA

Hoje os Estados contemporâneos enfrentam o desafio de construir democracias que possam encontrar reverberação em sociedades díspares, nos aspectos econômicos e sociais, em uma realidade de dominação da esfera pública por atores respaldados pela lógica capitalista. Os modelos de Estados democráticos e suas diversas concepções se defrontam com a pluralidade de suas ações, técnicas e leis, adaptáveis a realidades regionais e locais. Eles sentem que cada vez mais existe um Estado para cada grupo de cidadãos, que se forma em uma determinada região, em uma determinada cidade, em um determinado bairro. Às vezes, essas necessidades são parecidas, em outros casos são muito diferentes. Às vezes, de uma rua para outra, cidadãos reivindicam formas democráticas diferentes, pois são diferentes como vivem, como se relacionam entre si e com a Administração Pública.

O ambiente institucional do Estado Democrático, respaldado pela igualdade jurídica de Rousseau, da qual se apropriam os revolucionários burgueses franceses do século XVIII, já nos mostra isso com muita clareza. Porém, com o decorrer do tempo, foi se percebendo que essa democracia igualitária e justa, em muitos casos, não tem atingido seus objetivos, mesmo, diante de sua aceitação como a “melhor” das opções.

Dessa forma, consolida-se a democracia burguesa, depois capitalista, que vai moldando um quadro de “legitimação”, fornecendo subsídios para um processo sofisticado de dominação que perdura por séculos.

A comunidade não consegue ser atendida em suas demandas por participação, pela efetiva participação, pela democrática participação. Ela vem, ao longo dos séculos, lutando de forma permanente por um Estado que se amplifique, que lhes ouça, e que faça valer o que já se preconizava desde a democracia original, aquela descrita por Aristóteles em meados de 300 a.C., no Livro I de a “Política”, em que dava pistas de que a sociedade deve estar plenamente representada, através de toda comunidade:

[...]e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhe parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que o mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que todas este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política (ARISTÓTELES, 1997, p. 130).

A democracia atual não contempla a maioria, como é claro em alguns Estados, principalmente os periféricos como o Brasil. O modelo atual luta para sua permanência como

modelo ideal, em que a participação tem pouco espaço, ou, no caso atual, perde espaço para uma realidade de dominação junto a espaços democraticamente constituídos.

Porém, mesmo com essa perspectiva histórica de uma democracia dominada por uma classe, no caso os capitalistas, que hoje em dia estão em múltiplas formas, diferentes do comerciante e banqueiro da revolução francesa, e do industrial do final do século XIX e início do século XX, aparecem como investidores, pecuaristas, donos empresas de *e-commerce*, além de uma outra infinidade de cidadãos que, de uma forma ou de outra aparecem com a alcunha generalizada de “empresário”, que no fundo querem um democracia semelhante àquela de seus antecessores, a que mantém seus privilégios em detrimento às demais classes, em um Estado que se submeta aos seus padrões e desejos.

Dessa forma, a democracia foi afastando seus cidadãos paulatinamente do seu centro de poder, indo contra o conceito de governo que é o poder supremo e o mando deve estar nas mãos daquele(s) que governam tendo em vista o bem comum, que encontram saídas e meios que possam traduzir essa forma de governar democraticamente em mecanismos de participação efetiva dos cidadãos junto ao Estado, de forma igualitária e comum a todos, em que a sociedade civil sinta-se representada (ARISTÓTELES, 1997, p. 143-145).

A perspectiva de ampliar a participação junto a um regime democrático é hoje o foco de muitas análises, teses e discussões. São inúmeros os trabalhos que se debruçam sobre este tema. A democracia parece estar sendo hoje testada como nunca fora antes. Estados democráticos têm revisado constantemente seus padrões, porém ainda sob o jugo das ações de um mundo capitalista, desigual e excludente. Percebe-se este avanço quando se vê, por exemplo, os países latino-americanos, ou a grande maioria deles, vivendo longos períodos democráticos, com uma infinidade de desafios típicos de uma transição colonial /ditatorial, para o que se pode chamar de democracia, já que ela está ainda longe de um processo democrático pleno, no qual o cidadão sinta-se parte dele, ou representado nele.

Construir uma cultura participativa, por exemplo, junto à gestão de políticas públicas nos países latino-americanos é um dos desafios inerentes a essa democracia, como salienta Horochovski e Clemente (2012), para citar o exemplo brasileiro, quando fala sobre a valorização da sociedade civil em suas esferas cotidianas, informais, discursivas, nas quais muitos desses temas, constantemente, encontram dificuldades, ou mesmo barreiras de entrada na agenda pública, o que demonstra que a democracia, neste e em muitos casos, permanece pouco acessível ao cidadão comum, apesar do nítido avanço nas décadas de 80, 90 do século XX, e no início do século XXI, em que muitos representantes desse cidadão chegaram ao poder público democraticamente eleitos, que deveria significar uma acessão ainda maior da

sociedade civil organizada junto às decisões desses estados. Mas isso, efetivamente, pouco aconteceu, ou aconteceu em um curto espaço de tempo, como foi o caso do Brasil, Equador, Peru e Venezuela, onde se vê ou um retorno das forças conservadoras, ou a implosão da base social participativa construída a duras penas nesses regimes ao longo das últimas décadas.

Isso mostra a magnitude da democracia vinculada a um modo de produção capitalista. Essa vinculação dá aos que dominam os meios de produção a certeza de que se faz necessário um grande esforço para impedir o alcance democrático, de fato, para todos os cidadãos. Essa democracia, na visão das classes dominantes, não pode se expandir e servir a todos igualmente, pois dessa forma significa ir contra os verdadeiros princípios que a norteiam, ou seja, a dominação de uma classe sobre outra (s).

A mentalidade democrática do capitalismo fere os pressupostos básicos dessa mesma democracia, pois “[...] a liberdade e a igualdade são essenciais à democracia, elas só podem existir em sua plenitude se todos os cidadãos gozarem da mais perfeita igualdade política” (ARISTÓTELES, 1997, p. 152). O modelo democrático contemporâneo está ancorado sobre bases que se solidificaram durante séculos por meio do domínio econômico e político dos burgueses, hoje capitalistas, sobre as demais classes, que moldaram um Estado às suas necessidades, através da incorporação de pressupostos que referendassem suas práticas mercantis e de dominação.

A representatividade feudal, juntamente com a liberdade religiosa e a ascensão da burguesia europeia, trazem à tona novos elementos que vão subsidiar o limiar de uma nova formatação do Estado, com ações diretamente ligadas ao desenvolvimento de uma representatividade pública que deve servir e acompanhar a evolução da sociedade burguesa. O modelo anterior, assentado no tripé igreja, realeza e nobreza, já não serve como parâmetro para a burguesia. Liberdade religiosa, parlamento e separação entre orçamento público e privado são agora a base desse novo Estado, que se apresenta diante de uma realidade política inovadora, a da “representatividade pública”, que substitui a representatividade absolutista (HABERMAS, 2003).

Assim, o nobre deixa de ser uma personalidade pública, que corporificava, e agora é substituído por um servidor público, um servidor do Estado. Dessa forma, o “[...] público já é, no entanto, portador de uma outra “publicidade”, que já não tem mais nada em comum com a representativa” (HABERMAS, 2003, p. 27, grifo do autor). O público agora representa os interesses políticos de uma classe, que vai, ao longo do tempo, desprender um grande esforço para ampliar sua legitimação perante o restante da sociedade. Esse esforço, na maioria das vezes, anda de mãos dadas com sua necessidade de ampliação de seu poder econômico, que

vai substituir as trocas pré-capitalistas por formas sofisticadas de intercâmbio entre mercadorias, e, também muito importante nesse processo, a troca de informações.

Este movimento evidencia a nova ordem política e social em vigor, em que a esfera pública reflete a necessidade de uma economia moderna e seus mandatários, que impõem uma doutrina administrativa que vai espelhar essas mudanças sociais, e a esfera privada dessa sociedade burguesa fica subordinada aos órgãos do poder público (HABERMAS, 2003).

Com isso, entende-se a necessidade de uma ampla modificação das funções públicas do Estado, levando à submissão dos interesses capitalistas, que organizam uma lógica que passa por uma revisão profunda da essência desse Estado e sua representatividade perante todos os membros da sociedade. O que se tem a partir da estrutura do Estado capitalista é o surgimento de um aparato organizado de forma ampliada, com estrutura político-jurídica que traz uma sofisticação em sua concepção que impõe uma realidade socioeconômica, bem como a sua implementação global, como um padrão universalmente aceito, mesmo diante de suas visíveis incongruências, sejam elas sociais, políticas e/ou econômicas.

Não se pode negar que esse movimento de empoderamento junto à esfera pública, como uma das ações subsidiárias à dominação do Estado pelos burgueses, depois pelos capitalistas, encontrou uma sociedade que, à luz de um período absolutista e despótico, acreditou que poderia ser diferente, que poderia existir um Estado igualitário, como se viu em um pequeno espaço temporal no início da revolução burguesa francesa, que logo foi suplantada pelo real interesse burguês: dominar política e, socialmente, este Estado, porém sem deixar de se aproveitar de um quase dogma desses primórdios do que viria a ser chamado de Estado Republicano.

A igualdade, agora interpretada, organizada, orientada e vinculada aos interesses dessa nova classe dominante, atinge o poder e o reinventa, com um molde baseado em suas ações comerciais e econômicas, porém com uma dicotomia em seus mais enraizados postulados que de igual não têm nada, mas que nessa nova esfera pública burguesa, no seu interior de Estado Nação, se apresenta como tal, ou seja, como igual, e assim deve permanecer. Essa situação, segundo Gruppi (1980), já teria sido preconizada por um de seus principais idealizadores, quando ao se referir à formação do Estado Contemporâneo afirma: “Rousseau se refere à igualdade diante da lei, à igualdade jurídica, mas também chega a compreender que existe um problema de igualdade econômico-social” (GRUPPI, 1980, p. 19).

Rousseau tinha a convicção que um Estado igual não poderia caber na lógica burguesa, porém não imaginava que a lógica de dominação capitalista utilizaria, como ainda

utiliza até hoje, um dos principais pilares de seu pensamento sobre a ciência política para justificar sua dominação econômica, social e política.

Essa estratégia seguramente hoje pode ser melhor explicitada do que nos primórdios do século XVIII. Porém, esta base estrutural referenciada por uma “igualdade jurídica” é ainda o norte que orienta grande parte do Estado Capitalista. Mesmo diante de muitas contestações durante séculos, é ainda o que cria uma esfera pública submetida à vontade do capital, com camadas jurídicas que induzem o cidadão a acreditar que é igual ao outro.

O público, partir do século XVIII, com a ascensão burguesa, começa a se abrir mais, saindo da esfera eclesiástica e monárquica, passando para uma esfera “universal”. Essa universalidade corresponde a uma apropriação por um maior número de pessoas privadas, leitores, espectadores e ouvintes, das ideias sobre o tema “todos devem participar”. Porém, o público que se estabelece como interlocutor dessas novas ideias não é o grande público, é o seu equivalente:

Onde o público se estabelece como grupo fixo de interlocutores, ele não se coloca como equivalente ao *grande público*, mas reivindica aparecer de algum modo como seu porta voz, talvez até como seu educador. Aparecer em seu nome e até mesmo representá-lo – eis a nova configuração de representação burguesa (HABERMAS, 2003, p. 53).

Esta configuração expõe a existência de um “grande” público de fora das instituições públicas, que passam a servir aos anseios burgueses, porém travestidos de uma formatação de ampla representatividade, de igualdade, a mesma igualdade questionada por Rousseau quando percebeu que não poderia haver igualdade com as diferenças econômicas propostas pela burguesia.

O modelo se difunde, se expande, assume a proporção de algo generalizado, novo, e substituto do antigo regime. A participação junto à esfera pública fica restrita aos condicionantes burgueses/capitalistas. O desenvolvimento de uma formatação excludente de democracia inicia sua longa jornada de perpetuação, que condiciona, em uma inteligente manobra política, a participação das leis impostas pelo capital, que se delimita como uma grande sociedade desigual, porém com ares de aproximação social e política entre seus cidadãos, já que economicamente ficava difícil imaginar algum tipo de igualdade entre capitalistas e trabalhadores.

Para essa nova concepção, as mudanças estão em toda parte. No seio familiar patriarcal burguês a realidade que se impõe é a de uma liberdade das amarras do Estado. O que se vê agora é uma aproximação das relações familiares com os preceitos de uma realidade burguesa, a realidade do mercado.

Na proporção de sua emancipação quanto a diretivas e controles estatais é que eles decidem livremente, de acordo com a rentabilidade, não obrigados a se submeterem a ninguém e tão somente sujeitos, ao que parece, às leis que funcionam na racionalidade econômica imanente ao mercado (HABERMAS, 2003, p. 63).

Essa mudança no ambiente privado proporciona à burguesia organizar não apenas a vida social em um ambiente público à sua maneira, mas a vida privada, a vida das famílias em seus lares, agora reflexo e uma realidade eminentemente econômica: a de mercado, que vai servir de base de sustentação de toda estrutura social dessa classe, e que servirá de dominação perante as demais - lê-se a dominação econômica.

Se antes da ascensão burguesa, nos regimes monárquicos europeus, as relações de dominação ficavam explícitas com uma separação clara entre os nobres e os plebeus, agora a estrutura social imposta pelo capital organiza sua forma de dominação pela imposição de suas vontades através de um pressuposto de “liberdade”, em que o homem livre pode alcançar uma vida plena e boa. Mas que liberdade é esta? Qual os seus limites?

A liberdade agora caminha a passos largos na direção de uma incoerência, a de tentar se fazer acreditar que na estrutura social que se forma todos podem almejar um lugar ao sol, ou seja, obter o sucesso econômico de uma grande burguês capitalista, e se tornar parte de seu meio privado ou público, dominados pelas razões de mercado. Porém, o que se viu foi o distanciamento cada vez maior entre o burguês e a classe trabalhadora, com base em uma desigualdade econômica que só fez crescer com o passar do tempo. Essa desproporcionalidade reflete-se diretamente na esfera pública, dominada, quase que na sua totalidade, pelos anseios do capitalista, que vai, rapidamente, condicioná-la à sua necessidade de manutenção de *status quo*, que só aumenta, com o crescimento do capitalismo no mundo.

Nesta lógica de organização social sob o jugo do mercado, o público, agora separado entre o “público geral” - a população, e o “público” que tem representação política - o capitalista, organiza-se socialmente como uma estrutura que se impõem pelo que cada um de seus cidadãos representa na lógica do capital. De um lado estão os que detêm o poder econômico, que, por consequência dessa nova formatação, são os mandatários do que é público; e do outro os trabalhadores, que têm o papel de se submeter a esta lógica “[...] fundamentada através no direito de dispor da propriedade e que, até certo ponto, também é concretizada na participação no comércio e nas trocas [...]” (HABERMAS, 2003, p. 63).

Essa é então a orientação que vai nortear as relações sociais no mundo capitalista: (1) o direito à propriedade; e (2) a liberdade de se trocar no mercado. Estes dois preceitos orientadores da nova realidade social, propriedade e mercado, agora dominados pelos

capitalistas, começam a aparecer junto ao público como um direito universal, acessível a todos os cidadãos, porém essa orientação dissimula os interesses verdadeiros da nova classe dominante, que é a de ignorar os interesses das demais classes sem que elas percebam essa manobra a qual estão subjugadas.

Dessa forma, o surgimento de uma esfera pública burguesa durante o século XVIII demonstra que o Estado, ainda com uma áurea aristocrática, passa a ser um modelo de Estado Pré-Capitalista. Com a evolução do parlamentarismo nos séculos anteriores, principalmente na Inglaterra, a burguesia pré-industrial promove uma mudança na direção de seus interesses comerciais e, por consequência, políticos, com o domínio do poder estatal.

A esfera pública com atuação política passa a ter o status normativo de um órgão de autmediação da sociedade burguesa com um poder estatal que corresponda às suas necessidades. O pressuposto social desta esfera pública “desenvolvida” é um mercado tendencialmente liberado, que faz da troca na esfera da reprodução social, à medida do possível um assunto particular das pessoas privadas entre si, completando assim, finalmente, a privatização da sociedade burguesa (HABERMAS, 2003, p. 93, grifo do autor).

Com esse formato, a esfera pública passa a organizar sua representatividade política, como o caso do parlamento, não apenas na direção dos interesses comerciais da burguesia, mas na formatação de uma condição propícia para um rearranjo entre as classes sociais, em que a figura da monarquia absolutista, antes inquestionável e perpetuada no poder, agora enfraquecida, vai sendo paulatinamente substituída pelos representantes da burguesia, primeiro a comercial, e, com o decorrer do tempo, a industrial.

Nessa nova configuração da esfera pública, sob a égide burguesa, um novo ordenamento jurídico é posto em prática, onde se tem uma maior “capacidade jurídica universal”, em que o posicionamento do cidadão na sociedade não se dá conforme o estamento e o nascimento, que cede lugar a um status natural, aplicado genericamente a todos os sujeitos de direito, que vai corresponder precisamente aos anseios dos donos de mercadoria no mercado e das pessoas cultas na esfera pública, estes últimos submetidos às novas regras desse Estado burguês (HABERMAS, 2003).

Nesse processo, a burguesia emergente promove uma ação de organização da esfera pública, inovando a forma como as novas regras relacionais entre as classes sociais se estabelecem. Elas se moldam sob o signo de uma diretriz que prega o homem em estado natural, livre, como já se observa primeiro em Hobbes e depois em Locke. Porém, aviltam o valor desse pressuposto quando modelam a esfera pública, se impondo como classe distinta das demais junto ao parlamento.

Dessa forma, o monarca “[...] deveria atuar como um legislador [...] disposto a submeter seus decretos [...] a normas universais, devendo estas, por sua vez, estar orientadas pelos interesses do intercâmbio burguês” (HABERMAS, 2003, p. 100). Este é um formato transitório de relações de dominação entre a monarquia e a burguesia, que será suplantado pelo domínio burguês da competência legislativa “[...] estabelecendo uma esfera pública atuando politicamente como órgão de Estado para assegurar institucionalmente o vínculo entre a lei e a opinião pública” (HABERMAS, 2003, p. 101), em que se deve ter clareza que a opinião pública se refere ao “público burguês”, e sua pressuposta ação de conduzir a nova esfera pública para junto dos ditames de mercado por ele dominado.

Com isso, o perfil de um Estado de Direito Burguês molda a esfera pública, caracterizando-a como um Estado que garante às “pessoas privadas” sua autonomia através da propriedade, que necessariamente leva a uma “pequena minoria”, os dos burgueses proprietários de terra. As novas constituições vão se referir a essas “pessoas” como cidadãos com direitos e deveres iguais. É dessa forma que na condição de classe dominante a burguesia se estabelece junto a este Estado de Direito, organizando o poder público para que possa garantir a sua subordinação às exigências da esfera privada.

O modelo de esfera pública que corresponde aos anseios da burguesia tem uma configuração excludente e unilateral:

Uma esfera pública burguesa se rege e cai com o princípio do acesso a todos. Uma esfera pública, da qual certos grupos fossem *eo ipso* excluídos, não é apenas, digamos, incompleta: muito mais, ela nem sequer é uma esfera pública (HABERMAS, 2003, p. 105).

Essa esfera pública, ao reproduzir as ações e regramentos de exclusão típicos da lógica de mercado, mostra que eles não seriam apropriados para uma realidade autônoma de esfera pública. A liberdade de mercado nunca foi suficiente para garantir tal autonomia, já que, apesar de se valer dela, não pode reproduzir esse padrão autônomo em hipótese alguma, pois o mercado, domínio inequívoco dos capitalistas, modela-se em uma relação mercantil, em que o valor de troca dominado pelo empresário capitalista gera, para sua sustentação, uma relação entre uma minoria de “incluídos” na esfera pública, que tem a verdadeira representatividade, e o restante dos cidadãos, a maioria dos excluídos e sem poder representativo.

Imaginar uma sociedade inclusiva e igualitária no Estado de Direito burguês, é o que os ideários desse regime sempre se preocuparam e se esforçaram para apresentar à sociedade civil. Foi dessa forma que se conseguiu introduzir junto às casas legislativas, executivas e judiciárias, divididas pelo estado burguês, normas constitucionais baseadas em um “modelo

de sociedade burguesa”, privilegiando o direito à propriedade e o respeito aos contratos, vitais à sobrevivência desse Estado burguês.

[...] só proprietários estavam em condições de constituir um público que pudesse, legislativamente, defender os fundamentos da ordem da propriedade existente; só eles tinham, toda vez, interesses privados que automaticamente convergissem nos interesses comuns da defesa de uma sociedade civil como esfera privada (HABERMAS, 2003, p. 107-108).

O interesse da classe burguesa fica mantido como esfera privada que vai dominar a esfera pública, identificando os proprietários como homens comuns, o que torna essa esfera pública, permeada pelo interesse privado, algo de aparência universal, coisa que efetivamente não é (HABERMAS, 2003).

O modelo de esfera pública burguês se alicerça na necessidade de uma estrutura que viabiliza as relações de um mercado cada vez mais celetista, uma seleção por exclusão: ou se é um cidadão burguês, que domina os meios de produção, ou um trabalhador que vende sua força de trabalho a esse mesmo burguês. O que fica claro é que a classe burguesa agora se impõe de forma a estabelecer vínculos de dominação que deveriam ser “aceitos” pelos cidadãos, afinal não se podia mais distinguir o homem, pois todos são “naturalmente iguais”, a igualdade jurídica, diga-se de passagem, nunca a igualdade política, e muito menos a igualdade econômica.

Para a efetivação de uma esfera pública burguesa, faz-se necessária a formação de uma opinião pública também aos moldes da burguesia, que refletisse a profunda divisão existente na sociedade burguesa, que mantivesse “[...] a individualização e limitação do trabalho singular e, com isso a dependência e necessidade da classe presa ao trabalho” (HEGEL *apud* HABERMAS, 2003, p. 144). Em decorrência dessa estratégia, os burgueses iniciam o domínio da opinião pública via organização de uma sociedade civil. Habermas (2003), ao analisar o tema através do pensamento Hegeliano, observa que ele “[...] desativa a concepção de esfera pública burguesa porque a sociedade, anárquica e antagônica, não representa a esfera, emancipada de dominação e neutralizada quanto ao poder [...]” (HABERMAS, 2003, p. 147).

Com isso, a esfera pública da burguesia apresenta sua fundamentação e razão de ser na dualidade de uma emancipação que não compromete o poder político da agora classe dominante. A burguesia percebe que a sociedade civil tem a tendência natural à desorganização, e que ela necessita da “integração através do poder político”, que agora é dominado pelos burgueses.

Foi em Marx que Habermas (2003) identificou a forma de dominação explícita da esfera pública pela burguesia. Em suas análises, ele aponta que a revolução política proposta pelos burgueses, nos séculos XVII e XVIII, “[...] aboliu o caráter político da sociedade civil” (HABERMAS, 2003, p. 148), libertando e, ao mesmo tempo, acorrentando o “espírito político” dessa esfera pública, libertando-o das “ruas sem saída” do regime feudal e acorrentando-o em novas amarras: as das exigências do capital.

A “república” agora é desmascarada por Marx, que demonstra que as condições sociais existentes e possíveis naquele instante nada tem a ver com uma possível ampliação da esfera pública na direção de outra classe, que não a burguesia. O modelo a ser seguido pelas cartas constitucionais europeias, pelo Estado de Direito dessas nações, agora caminhavam na direção de uma ideologia burguesa, com seus desdobramentos através da ascensão econômica e política dessa classe, com a valorização do capital, norteando todas as suas ações, encobrendo a realidade que será imposta à sociedade a partir daquele momento. Marx denuncia a opinião pública como falsa consciência; ela esconde de si mesma o seu verdadeiro caráter de máscara do interesse da classe burguesa (HABERMAS, 2003, p. 149).

Essa camuflagem da realidade efetiva sobre o caráter de dominação da esfera pública, via opinião pública, pela burguesia, apresenta o processo de sofisticação dessa situação inédita naquele momento, em que tenta-se esconder a compreensão real dessa esfera pública que existe agora diante de camadas sobrepostas em um Estado de Direito tido como Universal e que fazem supor uma esfera política ativa, mas que na realidade representa as regras de um estado baseado na valorização do capital que está lastreado pela apropriação da mais-valia dos trabalhadores por parte da classe detentora dos meios de produção, do mercado, da propriedade, e agora a dominação do Estado e da esfera pública. Assim, [...] forma-se uma sociedade de classes, na qual as chances de ascensão social de assalariados a proprietário tornam-se cada vez menores (HABERMAS, 2003, p. 149).

Uma ascensão, seguindo os ditames burgueses, deve ser sempre combatida, pois este é o maior perigo a essa estruturação de um Estado Burguês. De certa forma, o modelo que se apresenta já coloca em seus princípios a forma como a prática capitalista deverá seguir seu curso na história das futuras nações moldadas à realidade de mercado: de um lado, uma classe dominante formada pelos donos dos meios de produção; e do outro lado, uma classe subalterna formada pelos donos da força de trabalho.

A apresentação dessa configuração obedece a uma sinalização clara do que virá a seguir, com a implementação das Repúblicas Constitucionais a partir do final do século XVIII, e de sua organização geopolítica que vai impor em seus ditames legais a necessidade

de uma sociedade movida pelos interesses do mercado, que agora se expressam junto às legislações desses Estados. A universalidade das leis, da ordem vigente e das relações entre seus membros passa pelo direito a se ter uma propriedade, por um Estado que proteja este direito que naquele momento estava se transferindo da aristocracia para a burguesia, esta última intercambiando a nova forma de construção social mercantil, de privilégios e de alargamento de seu poder político, minando de morte a menor possibilidade de uma sociedade igualitária, que eles apregoam em seus regramentos legais, que, porém, sabem que nunca pode existir de fato.

A esfera pública, com a qual Marx se vê confrontado, contradiz o seu próprio princípio de acessibilidade universal - o público não pode mais pretender ser idêntico à nação, nem a sociedade civil burguesa ser idêntica à sociedade de modo geral (HABERMAS, 2003, p. 150).

Uma lógica se impõe a partir da separação entre o setor privado e setor público. O que é interessante perceber a partir de Marx é que o burguês, para assumir “interesses cívicos”, deveria sair de sua “realidade burguesa”, coisa que não ocorre de fato, e muito menos de direito. Com isso, não se pode formar uma opinião pública verdadeira, que, pelo menos, limite os interesses de uma classe em detrimento do todo social.

Não se pode estabelecer de fato uma sociedade civil se esta estiver alicerçada no poder de uma classe dominante. Não existe espaço para a formação de uma opinião pública genuína, pois ela está condicionada apenas na realidade individualista burguesa, que fere os preceitos cívicos de uma opinião pública formada a partir do debate de homens livres que, politicamente, debatem, concordam e discordam, saem-se com ideias vencedoras ou derrotadas, em um arena política liberta do jugo de uma única classe que agora se impõe.

A estrutura parlamentar superdimensionada pela burguesia, que está agora sob sua tutela, passa a não mais refletir a questão central da existência, a discussão pelos seus membros dos diversos interesses da sociedade, que deveria pensar um Estado imparcial e justo, com a representatividade na arena do debate político de todos os seus membros. “O regime parlamentar vive da discussão; como pode, portanto, proibir a discussão?” (MARX 1952, p. 119 *apud* HABERMAS, 2003, p. 151).

O parlamento deixa de ouvir a maioria, passando a tratar dos interesses mercantis da classe burguesa, aprofundando a separação entre a sociedade civil e o Estado, mas do que isso, organiza este Estado, e por consequência sua esfera pública, aos moldes de uma interpretação única do processo de deliberação democrática. Única no sentido de que o que é

validado por este parlamento burguês é o que deve ser vinculado junto a toda sociedade, a todas as demais classes sociais.

Esse domínio se dá através da criação de uma estrutura que submete as relações privadas a normas jurídicas, tipicamente. As relações privadas devem estar livres dessa submissão, elas devem refletir a liberdade que o cidadão tem como homem privado, que “[...] não se define mais pela liberdade do homem como proprietário privado” (HABERMAS, 2003, p. 155), ressaltando uma “esfera de liberdade pessoal”, uma “esfera pública primária de um público de cidadãos”, que devem ser livres de funções econômicas.

Habermas (2003) aqui se aprofunda na análise sobre o Estado e a esfera pública de Marx, também fazendo alusão ao pensamento de Engels, já na direção de uma sociedade comunista, a única, segundo os autores, capaz de suplantando a realidade imposta pelos interesses mercantis da classe burguesa, quando da elaboração de um estado no qual a esfera privada aparece como parte da esfera pública, incorporada pelos mecanismos de dominação, que são reflexo do domínio capitalista dos meios de produção, e as relações por ele gerada.

A configuração de uma esfera pública burguesa vem impregnada de um processo de naturalização de seus pressupostos, em que suas bases estruturais aparecem como formas de atender a interesses gerais. Com os liberais, essa estruturação ganha força, reduzindo os conflitos de interesse, apoiando a maioria das decisões burocráticas do Estado, submetendo o julgamento público a uma arena dominada pelos princípios burgueses que, sobre o pretexto de uma “base natural”, apresentam uma “[...] esfera pública politicamente ativa” (HABERMAS, 2003, p. 157), que na realidade representa a inércia típica do modelo de Estado Liberal quando da formatação da opinião pública que irá respaldar as discussões dessa esfera pública na qual a burguesia dá a “última palavra”, sempre na direção da manutenção de seu *status-quo*.

O que se impõe através de uma esfera pública burguesa designa uma forma “realista” de manutenção de um Estado voltado para uma concepção que privilegia a desigualdade, que representa a “liberdade de mercado”, de contrato e da propriedade, que no Estado burguês se esconde na falsa igualdade entre os homens, na já citada base natural, na judicialização de uma sociedade dividida e na “[...] disposição de aceitar reciprocamente os papéis dados e, ao mesmo tempo, não desempenhá-los [...]” (HABERMAS, 2003, p. 157). Ela apresenta a disparidade de uma esfera pública que aparenta dar representatividade a todos os seus membros, mas que na realidade só torna representável as elites burguesas, ou quem eles designam, porém com uma lógica de incluir uma percepção equivocada de que todos têm esta representatividade, seja na assembleia, seja na esfera pública, seja na sociedade civil. Isso

provoca a formação de uma estrutura representativa burguesa na esfera pública e na sua assembleia:

[...] a nação, em grande parte pouco atenta ao que ante ela ocorre, não ouve quase nada daquilo que se fala na tribuna pública sobre as suas coisas; e mesmo as pessoas que aparecem na tribuna, mais ocupadas com o que escamoteiam do que com o que mostram, parecem não tomar muito a sério seu papel (TOCQUEVILLE *apud* HABERMAS, 2003, p. 154).

A desatenção que Habermas (2003) resgata dos postulados de Tocqueville apresenta a relevância da proposta burguesa de Estado, que não apenas limita a participação e o diálogo na esfera pública, mas vai além, impondo o *modus operandi* de uma assembleia que deve, sempre, estar comprometida com os fins que lhes são premeditados pelo capitalismo, em que seus parlamentares, ou qualquer outra designação dos “representantes” da sociedade, de fato representam as deliberações e decisões daqueles que estão realmente no controle dessa sociedade: a burguesia, como se vê na formatação de Leis que “[...] restringiram o exercício de todos os direitos políticos a uma única classe” (TOCQUEVILLE *apud* HABERMAS, 2003, p. 159).

O modelo de Estado burguês pressupõe, então, a necessidade de um amplo “sentido natural”, uma poderosa naturalidade jurídica, um Estado Jurídico Capitalista capaz de reproduzir esse Estado junto aos seus cidadãos, ampliando-o ou reduzindo-o. Locke, no início da ascensão burguesa no século XVI, ao afirmar que o estado poderia ser feito e desfeito como qualquer contrato (GRUPPI, 1980), já demonstrava a real pretensão de uma representatividade cidadã, que na realidade seria uma representatividade do cidadão burguês.

Outro ponto que serve de análise refere-se ao que vai se transformar em opinião pública neste modelo de Estado burguês. O que seria uma possibilidade de reivindicação dos direitos universais em uma esfera pública ampliada, torna-se um padrão “precisamente delimitado” às necessidades burguesas, com a ampliação do público e a fragmentação em muitos interesses, que não são condizentes aos interesses mercantis da classe dominante. Os liberais, então, se voltam contra o poder da opinião pública, que antes havia servido como base para a consolidação do poder e da representatividade burguesa na esfera pública.

Agora, o ataque à opinião pública por parte dos liberais do século XIX é um claro “avanço” na direção de coerção da esfera pública livre e ampliada. “O império da opinião pública aparece como o império dos muitos e dos medíocres” (HABERMAS, 2003, p. 159-160). Essa opinião deve ser submetida a uma “limitação mais efetiva”, deve ser restringida, sair das massas cada vez maiores que desejam opinar, e se dirigir a um espaço restrito na esfera pública, delimitado pelo poder da burguesia capitalista.

A opinião pública agora deve se submeter aos ideais liberais, pois ela se transformou em uma peça importante no cenário proposto pela classe mandatária, que, junto com outros postulados, alicerçam um caminho indelével para o avanço de uma proposta consolidada e estrategicamente posta de Estado liberal/capitalista. A opinião pública, ao que parece ser um instrumento de libertação, foi pervertida numa instância de repressão, e o liberalismo só pode, de acordo com a sua própria *ratio*, oferecer novamente publicidade à própria opinião (HABERMAS, 2003, p. 164).

A opinião pública na esfera pública do Estado capitalista deve então representar apenas aquilo que está ligado à sua “esfera”, à sua vontade como classe social. O que pode vir a ser uma opinião pública que apoie uma forma amplificada de debate, disputa, deliberações amplas e que atinjam ao cidadão e não apenas ao “cidadão burguês”, agora é vista como uma ameaça.

Em meados do século XIX, esse “despotismo da esfera pública” burguesa tem entre suas estratégias básicas o crescimento da burocracia estatal, também despótico, e a “centralização do poder governamental”, tutelando a vida do cidadão e arbitrando suas decisões na esfera pública. Habermas também apresenta essa mesma preocupação quando trata da centralização do Estado ao analisar o pensamento de Marx, ao afirmar que “[...] ele já se mostra tocado pelo crescimento do poder do Estado [...]” (HABERMAS, 2003, p. 166), a ponto de apresentar uma proposta de desmantelamento desse Estado em crescimento contínuo, como pré-condição de implementação do socialismo. Ele ainda cita a necessidade do “[...] perecimento do Estado: a sua realização precisa ser precedida pela “destruição da maquinaria burocrática do Estado” (HABERMAS, 2003, p. 167). Ou seja, o Estado centralizado e burocrático é uma preocupação tanto dos liberais como dos socialistas. Isso demonstra como a transformação do Estado durante os séculos XVIII e XIX convergiu para a formatação que:

[...] assinalam uma decadência da dimensão pública: ela penetra *esferas* cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua *função* política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico” (HABERMAS, 2003, p. 167, grifo do autor).

A esfera pública apresenta-se, a partir de então, sem seu poder de “publicidade crítica”, que agora fica a cargo de uma opinião pública irmanada com as delimitações de um Estado que estreita essa esfera pública nas condicionantes de uma lógica mercantil, de produção, de dominação e de subserviência, a um capitalismo que pouco a pouco se “organiza”, que limita cada vez mais a criticidade de seus membros, que formata essa

representatividade para uma só classe, a ponto de liberais e socialista, nesse momento, entenderem, cada um à sua forma que, de fato, a formação de uma opinião pública livre e crítica não tem espaço no Estado Capitalista.

Os interesses burgueses transformam a esfera pública em seu território, manipulando-o e alicerçando essa dominação através de sua constitucionalização. Junte-se a isso a necessidade, no final do século XIX, de se redefinir o papel do Estado para dar conta do aumento que as funções do capitalismo exigem, como, por exemplo, a liberdade econômica, ou a possibilidade, de intervir no mercado, com a anuência do capital, para regular suas relações em momentos de crise. É o capitalismo em seu processo de concentração de capital visando sua autopreservação.

A partir do início dos anos 30 do século XX, o modelo liberal de estado sofre transformações que levam a uma reutilização desse Estado por parte dos capitalistas, que vai “ceder” espaço para as camadas mais pobres, no intuito de “[...] compensar politicamente a igualdade de oportunidades que é violada no setor econômico (caso um dia ela sequer tenha existido)” (HABERMAS, 2003, p. 174, grifo do autor). Neste momento, ganham força os sindicatos e os partidos socialistas, fazendo com que os capitalistas cedam, momentaneamente, as pressões vindas de “baixo”. Eles cedem por motivo de manutenção de “[...] um equilíbrio do sistema que não possa mais ser assegurado através do mercado-livre” (HABERMAS, 2003, p. 174). Dessa forma, impedem o “suicídio do capitalismo” devido à distribuição desigual dos salários, possibilitando a sua existência e crescimento, e amenizando o conflito com os trabalhadores, que acreditavam que o Estado agora estava do seu lado, não percebendo a manobra dos capitalistas na direção de sua autopreservação, diminuição dos conflitos políticos, e a construção de um Estado interventor a serviço do capital.

Antes da segunda guerra, o estado capitalista já adquire um perfil interventor. Esse intervencionismo é o que vai permitir a proteção de certos setores sociais, antes desprotegidos diante do liberalismo econômico. Essa estratégia política dos capitalistas, de transformar o Estado em um “Estado Social”, com viés democrático, muda a esfera pública, que:

A partir da esfera privada publicamente relevante da sociedade civil burguesa constitui-se uma esfera social repolitizada, em que instituições estatais e sociais se sintetizam em um único complexo de funções que não é mais diferenciável (HABERMAS, 2003, p. 177).

Agora a esfera pública vive com uma interdependência junto à esfera privada. O Estado de Direito deve alterar seus princípios para dar conta dessa nova realidade, e assim o faz. O modelo capitalista subordina as instituições públicas por meio de uma nova ordem

jurídica e impõe a essa a sua necessidade de domínio político, manutenção das leis de mercado e amenização das necessidades dos trabalhadores. Dessa forma, permanece escamoteada a relação de subordinação entre os capitalistas e os assalariados, agora com a formatação de um novo direito: o Direito Social. Os socialistas, em meados do século XX, já alertavam para esta engenhosa forma de manutenção de poder político sobre o Estado e suas funções, em que, falaciosamente, todos os cidadãos têm seus direitos igualmente reconhecidos por uma “igualdade jurídica estatuída” (HABERMAS, 2003).

A esfera pública, na qual poderia haver debates e suas respectivas deliberações, com fixação de leis gerais, é agora substituída por uma esfera que representa uma “sociedade de trocas neutralizadas enquanto esfera privada, intermediada pelos mecanismos do mercado e, em princípio, resolvida apoliticamente” (HABERMAS, 2003, p. 232). Isso provoca o aprofundamento da distância entre a esfera pública liberal e a legítima sociedade civil, que teria neste espaço a força de discussões e decisões políticas, em um ambiente de disputa política, não um possível ambiente de ações neutralizadas pelo mercado. Esse afastamento proposital da participação política da sociedade junto à esfera pública, e seu domínio pelos capitalistas, cria “novas formas de barganha” que são subordinadas aos interesses liberais, que devem legitimar o bem comum sem satisfazê-lo, sem colocar os interesses do capital em jogo, já que dessa forma estaria contradizendo a sua formulação de esfera pública dominada e excludente, do ponto de vista da legítima forma de sua concepção, ampla e democrática, o que não acontece com o modelo liberal.

A sociedade deixa de ser uma sociedade política e cria um Estado que reflete esta realidade, e se movimenta em torno de perspectivas e fundamentos que dissipa os interesses legítimos dos cidadãos, e se apresenta como representante dos interesses de apenas parte desses cidadãos - uma pequena parte, diga-se de passagem -, que domina a esfera pública, reproduzindo seus interesses privados.

A crescente integração do Estado com uma sociedade que já não é, enquanto tal, uma sociedade política, exige decisões em forma de acordos temporários de grupos, portanto num intercâmbio direto de favorecimentos e indenizações particulares, sem passar pelo processo institucionalizado da esfera pública política (HABERMAS, 2003, p. 233).

Os interesses particulares agora refletem a “utilidade” para a esfera pública capitalista, que exclui alguns dos principais componentes da verdadeira esfera pública, a discussão e o debate político, substituindo-os pelo interesse privado, agora institucionalizado. Mesmo as associações e partidos políticos que exercem funções na esfera pública são, efetivamente,

instituições privadas, pois “o trabalho na esfera pública visa reforçar o prestígio da posição que se tem, sem se transformar em tema de uma *discussão política* [...]” (HABERMAS, 2003, p. 234, grifo do autor), criando uma falsa representatividade, que serve para o crescimento da desintegração do parlamento como fórum das aspirações da sociedade.

A publicidade gerada por essa esfera pública burguesa está baseada em uma “secreta política de interesses”, que gera prestígio a uma determinada questão, porém em um clima de “opinião não pública”, que deve, necessariamente, refletir os interesses apenas daqueles que dominam a esfera pública. Para isso, faz-se necessário que ela seja “fabricada”, pois dessa forma a esfera pública do amplo debate não existe mais e a sua publicidade torna-se um dos mecanismos de dominação política por parte do capitalismo quando da apropriação dessa esfera pública junto aos seus interesses, criando, inclusive, uma falsa “pressão política” que, de fato, é uma pressão para a efetividade dos interesses do capital.

Essa nova esfera pública burguesa vai necessitar de uma nova estruturação: saem os comitês locais e entram os políticos profissionais “[...]organizados de modo mais ou menos empresarial e dirigidos de modo centralizado” (HABERMAS, 2003, p. 237). Isso significa, na prática, o domínio da esfera pública por lideranças liberais, que se valiam da publicidade de uma esfera pública dominada para alcançar seus objetivos. Deixa-se então a ideia inicial de uma esfera pública como espaço do debate, da discussão cívica ampliada, para um palco de monólogos, em que um único ator deve comandar as ações de um grupo, com uma “falsa representatividade” daqueles que estão nessa esfera.

Essa formatação política com o domínio da esfera pública causa uma mudança na relação entre os partidos políticos e seus políticos profissionais, e a sociedade civil, como no caso dos eleitores, com partidos superficiais que “[...] prendem os eleitores temporariamente e incita-os à aclamação, sem mexer na imaturidade política deles” (HABERMAS, 2003, p. 238).

Dessa forma, a reprodução de uma esfera pública inócua, ou sobre os ditames do capitalismo, aqui representados por políticos ligados às causas burguesas, provoca a formação de meios de coação que servem para influenciar o eleitorado, manipulando o comportamento eleitoral da população, muitas vezes subvertendo suas vontades ou mesmo impondo os interesses que ele representa, afastando a população do verdadeiro debate político, deturpando as funções da esfera pública democrática. Esta ação vai aos poucos distanciando o cidadão da sua politização verdadeira, que será, no futuro, substituída por uma relação de necessidades, a ser “suprida” pelo líder político do momento, o mesmo que dominou a esfera pública e afastou o cidadão de suas decisões.

As deliberações no parlamento agora representam a vontade e o interesse de representantes de facções, que devem compor um partido de acordo com o interesse de um determinado grupo, que busca a hegemonia de suas vontades. Assim, o parlamentar decide “[...] em função da facção a que ele pertence. A coação para acordos sempre renovados entre interesses organizados transforma o partido numa coação para manter a fachada de uma unidade perante o público [...]” (HABERMAS, 2003, p. 240). Essa fachada é mantida com uma intensa publicidade para apresentar perante esse público atos que não condizem com a verdadeira intenção dos partidos e de seus mandatários. Aqueles que dele fazem parte devem comungar dessa virtude: a de iludir e ludibriar o eleitor, ou seu simpatizante comum, mas que vota de forma a esconder os verdadeiros interesses por trás dos programas e valores partidários.

Antes, a natureza pública das negociações deveria ter espaço para “todos”, com a continuidade das discussões pré-parlamentares na direção da discussão parlamentar. Devido à mudança na estrutura da esfera pública, essa premissa deixa de existir e o parlamento tem agora um novo tipo de publicidade que “[...] perde a sua função crítica em favor da função demonstrativa” (HABERMAS, 2003, p. 241), o que vai significar a perda de seu poder de argumentação, de criar uma análise crítica que possa ser acessada pelo cidadão através de seu representante parlamentar. A contribuição para um debate democrático deve ser, então, substituída pelo corporativismo partidário das associações e das classes que as dominam.

Para que a esfera pública volte a seu formato original, é preciso que ela seja:

Requisitada por organizações sociais, sob a pressão de interesses privados coletivos, essa esfera pública só pode exercer funções de crítica política e de controle à medida que, além da co-gestão de compromissos políticos, está ela mesma sujeita, sem limitações, às condições de coisa pública e da “publicidade”, ou seja, tornando-se novamente esfera pública no sentido estrito (HABERMAS, 2003, p. 244).

Essa esfera pública que evoca uma publicidade que não serve mais aos interesses corporativistas deve ser organizada de maneira a apresentar-se à sociedade como um campo livre de representatividade das vontades e anseios do coletivo, que seja uma arena de conflitos de ideias, que mesmo nascendo em âmbito privado, só podem se tornar públicas com a apreciação de todos os envolvidos, ou seus legítimos representantes, que devem exercer essa função trazendo para o seio da esfera pública o debate legitimado de um ou de vários grupos, fazendo o máximo para que todos possam conhecer os temas e, a partir desse conhecimento, tomar as decisões, decisões de Estado.

Seria assim uma esfera pública com maior dinamismo social, com um número maior de formas de ampliar a representatividade daqueles que ali estão, e de empoderá-los, não de excluí-los, como faz a esfera pública da democracia liberal capitalista, mas com o desafio de “[...] mobilizar o explosivo potencial aclamativo de amplas camadas da população e, principalmente, atingir sua parte politicamente mais indiferente” (HABERMAS, 2003, p. 246), fazendo com que os cidadãos dessas camadas populacionais sejam tocados através de uma verdadeira publicidade que mantenha sempre informado sobre os reais propósitos de um pleito que se discute em uma esfera pública livre e amplificada.

O modelo dessa esfera pública afasta o seu “usuário”, os cidadãos, e promove uma alienação pela dependência de demandas que devem ser atendidas. A participação política se reverte em reivindicações junto a órgãos profissionais do Estado, com a devida anulação dos interesses políticos que deveriam estar no centro dos debates e das decisões se essa esfera realmente fosse “pública”, que “[...] esfacelou a esfera pública política enquanto esfera de participação contínua na discussão e no pensamento relativo ao poder público [...]” (HABERMAS, 2003, p. 246). Essa situação aprofunda ainda mais o crescente abismo entre a esfera pública liberal e a grande maioria de seus cidadãos.

Com esse processo, o cidadão não pode assumir seu verdadeiro papel junto a essas “[...] ficções liberais da esfera pública burguesa” (HABERMAS, 2003, p. 247). A ilusão se dá na falsa representatividade que esse modelo impõe, em que as discussões racionais de interesse geral, não encontram seu devido espaço. As mudanças só podem ser concebidas e colocadas em prática se não comprometerem a lógica do capital naquele momento.

Dessa forma, a discussão pública do cidadão deveria ser baseada em: “Interesses nas questões públicas; posse de informações e conhecimentos; ter princípios políticos estáveis e padrões morais; capacidade de observação acurada; engajamento em comunicações e discussão; comportamento racional; consideração por interesses comunitários” (BERELSON, 1950 *apud* HABERMAS, 2003, p. 247), porém é descartada pelo Estado Liberal Capitalista, que vai promover uma esfera pública acéfala e pré-moldada nos interesses do mercado, que, em última instância, deve ter sempre como base o distanciamento das demais classes sociais, criando uma publicidade que nunca foi pública, uma participação “ampla”, mas restrita a uma só classe, e uma igualdade que nunca pode existir, já que ela quebra a lógica desigual desse Estado.

Mesmo a transformação socioestatal, em que a social democracia substitui o Estado liberal de Direito, deve ser encarada como uma continuidade das tradições liberais, que não impediram a dominação da esfera pública pela ideologia burguesa, só que agora ela gira em

torno de uma “pauta distributiva”, “ampliada em seu programa de assistência social [...]” (HABERMAS, 2003, p. 262). Porém, permanece seu domínio sobre essa esfera pública, mesmo diante de postulados socialdemocratas que viriam a vislumbrar uma maior participação diante de um novo ordenamento jurídico com as garantias de direitos fundamentais, e com a percepção de uma formulação de Estado, que nunca se afasta de sua estrutura pró-capital, pelo contrário aprofunda ainda mais esta situação, qual seja, a dominação da esfera pública por parte de uma elite capitalista, agora personificada nas grandes corporações.

Estas grandes corporações organizam um arcabouço jurídico, econômico e social, na direção de seus interesses, interesses de uma classe que conseguiu ser hegemônica ao descobrir mecanismos que viabilizem seu domínio através de uma “aceitação”, que mais que um consenso, gera sobre os cidadãos e sobre populações inteiras o sentimento de exclusão ao não estar neste processo. Para que essa estrutura desse certo, formou-se um Estado capitalista, com uma esfera pública capitalista, um estado de direito capitalista e uma “cidadania” capitalista, que se impõe, através de uma construção histórica de dominação, que necessariamente deve ser excludente, algo ambíguo quando se pensa em uma verdadeira esfera pública, ampla e aberta para todos os que estejam por ela ancorada.

3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS

3.1 O agir comunicativo

Habermas (2012) analisa a forma de comunicação entre os indivíduos buscando na racionalidade sua base estrutural. Ao citar Melvin Pollner, dimensiona a sua lógica para uma visão racional do diálogo, em que para se “[...] esclarecer o conceito de racionalidade, portanto, o fenomenólogo tem de investigar as condições de um consenso almejado por via comunicativa, [...]” (POLLNER, 1974 *apud* HABERMAS, 2012, p. 40). É dessa forma que ocorrem “exteriorizações racionais”, que devem ser compreensíveis dentro de seu contexto, quando um ator se refere a alguma coisa no “mundo objetivo”, e esse mundo objetivo deveria ter como base um “modelo combinado de cooperação social”. Para lastrear esta análise, Habermas vai recorrer a J. Piaget, que afirma que “[...] diversos sujeitos coordenam suas intervenções no mundo objetivo por meio da ação comunicativa” (PIAGET, 1973 *apud* HABERMAS, 2012, p. 42). Habermas, dessa forma, começa a construir um padrão de comunicação em que objetividade, clareza, cooperação e consenso devem formatar os processos deliberativos.

Em contextos de ação comunicativa, só pode ser considerada imputável a pessoa que, como participante de uma comunidade de comunicação, seja capaz de orientar seu agir segundo pretensões de validade intersubjetivamente reconhecidas (HABERMAS, 2012, p. 43).

Dessa forma, reconhece-se que para a existência de um meio coerente e concreto de diálogo é necessário uma ação de racionalidade que pressupõe a exposição de uma intencionalidade intrínseca ao processo de comunicação, fazendo com que, no meio onde se desenvolvesse diálogo, possa haver condições para que os interessados possam compreender o que está sendo discutido.

A racionalidade, que pressupõe uma veracidade, deve sempre estar aberta para ser ora fundamentada, ora criticada. Sem esse pressuposto, não existe modelo racional. Sem essa formatação, não pode haver argumentação, que serve de parâmetro para a validade dos discursos dos participantes de um debate, e mais que isso, validam a “exteriorização problemática”, convencendo, ou não, os participantes de um debate. É necessário, então, que esses argumentos sejam compreensíveis, ou que tenham a pretensão de sê-los, e que pela via do diálogo racional possam validar o discurso de um ator ou de um grupo. Sendo assim, as

peças, ao se portarem racionalmente, devem ter “[...] disposição de se expor à crítica e participar regularmente de argumentações, sempre que necessário” (HABERMAS, 2012, p. 49).

O argumento deve ter a força para convencer os participantes a um diálogo na direção de sua validação, por isso é necessário que ele seja colocado sempre à disposição da crítica, em um ambiente normativo pré-existente, ou na construção de um novo paradigma normativo, que, por sua vez, serve de base para um outro ciclo de análises e críticas, criando um *continuum* aberto a especulações do debate, quando desses conflitos normativos que devem surgir na argumentação. Dessa forma, pode-se caminhar em direção à sua definição consensual, sempre preservando a sua imparcialidade. Isso gera um campo fértil para a criação de normas válidas, que devem “encontrar o assentimento racional de todos os atingidos” (HABERMAS, 2012, p. 50). O argumento deve, então, conduzir as pessoas na direção de um interesse comum, em uma percepção clara de diálogo, e de compreensão, que pode derivar para o consenso, ou para se rechaçar alguma coisa ou ideia proposta.

Outro aspecto que deve ser sensível ao agir comunicativo são as argumentações, que devem ter, em seu discurso prático, que “[...] provar que a norma proposta expressa um interesse generalizável” (HABERMAS, 2012, p. 53), isto é, um interesse que possa ser disponibilizado para os participantes de um debate, com a elucidação e validação de seus propósitos, com a atuação de uma percepção ampla, e irrestrita, por meio de sua prática comunicacional, aceita e compreensível por esses participantes.

É essa generalização do discurso que ambienta a reflexão do tema, que o torna próprio para sua exposição. No discurso, não se pode ter um processo de troca de interesse comum entre todos os atingidos se ele não estiver amparado por uma visão que o generalize, que o expanda e o submeta ao “assentimento racional de todos os atingidos” (A. R. WHITE, 1970 *apud* HABERMAS, 2012, p. 54). Ou seja, ele não pode se tornar público, ou da esfera pública, se não for um discurso generalizável.

Esta generalização invoca o sentido de pertencimento junto ao tema a ser debatido, ou ao menos provoca uma reação que suscita ao questionamento prévio sobre aquilo que será o foco do debate, a generalização deve produzir uma abertura sobre os temas e assuntos debatidos, que viabilize, minimamente, uma discussão ampliada pelos partícipes de uma esfera pública, que possa levar a uma análise crítica, que não se divorcie de questionamentos técnicos, e sim aumente sua capacidade de esclarecer junto ao cidadão todos os caminhos que levaram ao tema a ser debatido, da maneira mais racional possível. “Podemos resumir assim

nossas reflexões: entendemos racionalidade como uma disposição de sujeitos capazes de falar e agir” (HABERMAS, 2012, p. 56).

Essa disponibilidade pressupõe a existência de uma arena livre para se expor os pensamentos, críticas e análises, de forma racional, com envolvimento dos agentes conscientemente esclarecidos do pleito em debate, ou, em um primeiro momento, com o caminho aberto junto às discussões instituídas para que esse esclarecimento esteja à disposição de todos, de forma real, concreta, sem subterfúgios que impeçam esse acesso.

O modelo apresentado por Habermas expõe a necessidade de uma formatação em que o *discurso explicativo* seja base para uma discussão livre de ingenuidades e “cercado de controvérsias” que fomentem a construção de uma arena de debates na esfera pública, com níveis de racionalidade explicitamente propositivos a uma deliberação de temas cada dia mais controversos. Só a sua presença nestas arenas já provoca uma enorme discussão, que muitas vezes, quando não acompanhada da sua devida racionalidade, pode descambar para debates superficiais ou dogmáticos ao invés de uma proposta de racionalidade de temas, que exige exatamente o contrário, que possa estar aberta a uma “checagem explícita de pretensões de validades controversas” (HABERMAS, 2012, p. 56), que tornam mais precisa a comunicação e sua prerrogativa de validade entre os atores.

Dessa forma, o argumento que tem como premissa uma discussão deve ter uma base que intensifique a construção de cenários que privilegiem o contraditório, pois sem isso a argumentação passa a ser insatisfatória, ou mesmo nula, já que não atinge o pressuposto básico, já dito anteriormente, de estar aberto a críticas de todos os envolvidos. Segundo Habermas, deve-se “[...] excluir toda coação [...] exceto a coação do melhor argumento [...]” (HABERMAS, 2012, p. 60), auxiliando o agir pelo entendimento de meios argumentativos que se validam, que sejam criticáveis e que estejam preparados para serem substituídos por outros, que possam demonstrar serem melhor que o(s) anterior(es).

Neste ponto, o autor explicita um dos grandes problemas quando do processo de argumentação em uma esfera pública: o de abrir mão de um argumento em prol de outro, que não necessariamente reflita o que estava balizando a argumentação pretérita, que em muitos casos os participantes terão que escolher entre o que se argumenta, ou em substituição ao antigo, ou mesmo em uma escolha dentre vários argumentos propostos que nunca haviam sido debatidos.

A teoria da argumentação aponta para conceitos básicos que levem à concordância que deve apontar na direção do “auditório universal”, o qual, mesmo diante de um instrumental normativo, como é o caso do direito, não pode abrir mão de sua autonomização, se servindo

de discursos práticos gerais que se formam além do conhecimento regulado por um modelo de argumentação moral, normatizado e juridicamente relevante naquele momento. Por isso, Habermas afirma que:

[...] todas as argumentações exigem a *mesma* forma básica de organização relativa à procura cooperativa da verdade, que subordina os meios da erística ao objetivo de gerar convicções intersubjetivas, em virtude dos melhores argumentos (HABERMAS, 2012, p. 79, grifo do autor).

As argumentações se organizam em torno da busca da verdade, de forma racional, que tem a controvérsia como um de seus eixos formadores. Elas se distinguem uma das outras de acordo com o “[...] tipo das pretensões que o proponente tenciona defender” (HABERMAS, 2012, p. 72), que ao ser apresentada já traz em sua configuração um direcionamento, um propósito, seja ele qual for.

A propósito da racionalidade, Habermas (2012) afirma que não se pode julgar a racionalidade de pessoas se sua exteriorização não for cognitiva, confiável e clarividente, com uma dimensão moral-prática, prudente e elucidativa, bem como avaliativa, sincera e autocrítica, além de compreensiva em uma dimensão heurística (comprovadas cientificamente). Dessa forma, o racional refletirá as condições socioculturais da condução de uma vida, “[...] partilhado não apenas por indivíduos, mas também por elementos coletivos” (HABERMAS, 2012, p. 93). Essa coletivização expressa a necessidade que vem sendo construída pelo autor, de autenticidade racional, que se torna fundamental para uma argumentação.

3.2 Mundo da vida por Habermas

Para Habermas, a investigação sobre o mundo da vida parte do conceito da racionalidade comunicativa, que deva conduzir ao compartilhamento de uma imagem de mundo. Ele critica a pretensão de universalização ocidental para compreensão de mundo, utilizando-se como contraposição, a visão de mundo mítica, levantada principalmente por pensadores da antropologia como C. Lévi-Strauss e M. Godelier, que introduzem a concepção de racionalidade e universalidade junto à lógica mítica de interpretação do mundo da vida.

Isso significa que o mundo da vida evidenciado apenas com o olhar ocidental, com sua racionalidade cultural e historicamente delimitada por um padrão europeu, não expressa o que realmente pode ser o mundo da vida universalmente aceito, pois há uma universalidade que

deve dispor, no caso dos mitos, de uma interpretação racional diferente da visão ocidental, porém, também universalmente aceita.

A representatividade do mundo da vida mítico não pode ser descaracterizada, pelo contrário, deve ser analisada como uma representação legítima de relações, argumentações, fatos, pensamento, subjetividade, objetividade, o agir, o universal, que interage com o mundo da vida da chamada sociedade moderna, que no decorrer da história optou pela “[...] desvalorização do potencial de esclarecimento ou justificação de tradições inteiras” (HABERMAS, 2012, p. 135), elevando à condição de validade universal apenas o mundo da vida cultivado na cultura ocidental.

Habermas, à luz de Piaget, adverte acerca da compressão racional sobre o mundo da vida, quando alerta que existem “[...] diversas dimensões da compreensão de mundo ao mesmo tempo” (HABERMAS, 2012, p. 135). Quando tratamos de compreender algum fato, seja ele do cotidiano ou mesmo algo novo e inusitado, não podemos nos atrelar apenas à nossa compreensão sobre o mundo da vida. Nossas ações dentro de uma estrutura normativa criada em nosso mundo, com uma concepção de mundo exterior e interior de origem comum entre os pares, é válida, porém essa validade deve ser confrontada rotineiramente com outros mundos da vida, que não os nossos, direta ou indiretamente, que deve necessariamente resultar de:

[...] um desenvolvimento cognitivo em sentido amplo, que não é entendido apenas na construção de um universo externo, mas como a construção de um sistema de referências para a delimitação *simultânea* entre mundo social e objetivo e o mundo subjetivo (HABERMAS, 2012, p. 137, Grifo do autor).

O desenvolvimento cognitivo, a partir de novas referências de novos mundos da vida, apto a um processo de descentralização de tomada de posição, de abrir mão do que Habermas chamou de “compreensão de mundo egocentricamente marcada”, possibilita o entendimento do mundo da vida de outros, subjetivamente ou objetivamente. Em determinando momento, aceita, através da argumentação, o posicionamento daquele com o qual dialoga na esfera pública, imputando, subjetivamente, um novo conceito ou ideia, que, por um consentimento racional, o reconhece, a partir daí, como parte de seu mundo, de sua vida.

Outro ponto que pesa sobre o conceito de mundo da vida é o seu caráter interpretativo, que não pode ser permeado por entendimentos conservadores surgidos em gerações precedentes que, em muitos casos, são avessos a críticas e predispostos a uma “concordância arriscada”, ou uma “concordância normativamente prescrita”, que não aceita mudanças, ou quando o faz, só permite as mudanças que seguem o padrão pré-determinado, que muitas

vezes afasta o mundo da vida, de uma esfera pública aberta, rotineiramente, ao debate, aos argumentos, à contradição e mesmo à quebra de paradigmas. É por isso que Habermas esclarece que na racionalização do mundo da vida:

Quanto mais as tradições culturais tomarem uma decisão prévia sobre quais pretensões de validade devem ser aceitas – e quando, onde, com que fim, por quem e diante de quem –, tanto menos os participantes terão a possibilidade de explicitar e testar as potenciais razões sobre as quais apoiam seus posicionamentos positivos ou negativos (HABERMAS, 2012, p. 139).

A tradição cultural pode conduzir a orientações racionais para a ação no mundo da vida e servir de base para a ambientação argumentativa e crítica, necessária à formatação de uma esfera pública em um mundo da vida racionalmente moldado, admitindo pretensões de validade diferenciadas, acessíveis a um julgamento objetivo, permitindo uma relação reflexiva consigo mesma, despida de seu dogmatismo, deixando realimentar-se com argumentações especializadas que, em dado momento, podem vir até a formar uma nova tradição cultural.

O mundo da vida é constituído por formas de vida que representam “[...] jogos de linguagem concretos, configurações históricas constituídas de práticas habituais, integrações em determinados grupos, modelos interpretativos culturais, formas de socialização, competências, posicionamentos, etc.” (HABERMAS, 2012, p. 144), que possam vir a influenciar nas características de uma esfera pública, no seu padrão cultural e normativo. Estas são características que não podem ser esquecidas quando da análise do mundo da vida, já que dessas peculiaridades é que surgem os argumentos mais consistentes, abertos a críticas e a múltiplas argumentações pelos atores envolvidos.

4 TEORIA DELIBERATIVA DE HABERMAS NAS DEMOCRACIAS

A Democracia Deliberativa de Habermas (2002) está inserida em sua Teoria do Agir Comunicativo e passa pela percepção de que a estrutura política na lógica da modernidade independe da moralidade (GOMES, 2012) e conduz a uma crítica à razão instrumental que servia de alicerce para uma política clássica, que se diferencia da política moderna, que deve ser base para uma ação emancipadora dos cidadãos enquanto seres autônomos. Na sua conceituação do Agir Comunicativo, ao tratar do mundo da vida, apresenta a racionalidade desvinculada de antigos vícios, como a sua vinculação a modelos culturais tidos como centrais ou verdadeiros, mas que não comportam a criticidade e a pluralidade quando do processo de argumentação, debate, divergências e quebra de paradigmas via opiniões diversas das que subsistem na tradição de uma modernidade que não expressa a formação de uma esfera pública democrática na sua verdadeira essência.

Para Habermas (2002), a modernidade explicitada no mundo ocidental refletia a lógica capitalista de construção de uma sociedade provedora de recursos materiais, que não poderia abrir espaço para uma nova modernidade, que não mais subjuga o homem como ente livre e autônomo, que poderia se organizar em um ambiente ético, esteticamente racional, representado por um processo linguístico que harmoniza o cotidiano com o subjetivo e o meio social, apresentando-se em uma arena democrática que aceita a divergência como parte do sistema e não totaliza as opiniões em apenas um caminho, mas as diversifica em longas estradas com várias ramificações que devem permitir a todos os atores se fazerem presentes com suas diversas representatividades. A razão devia ser “[...] uma via de emancipação e libertação humana, mas no liberalismo o relacionamento com a natureza, com as instituições e com os homens, baseado na observação e compreensão dos fenômenos com fins de dominação, apropriação e exploração econômica inviabiliza a emancipação” (GOMES, 2012, p. 481).

Na Democracia Deliberativa de Habermas, o discurso deve ser passível de verificação a todo momento, valorizando sempre o melhor argumento, aquele que supera os demais, e que pode ser superado a qualquer momento. No mundo da vida, no qual ocorrem as relações sociais, o principal desafio é como se reificam os sujeitos e as relações humanas através das relações de poder e econômicas (GOMES, 2012).

Habermas compõe um quadro sobre o poder, ao analisar as teorias de Foucault, que leva à categorização e à formação de um poder opressor, que Foucault trata como

“tecnologias de dominação” (HABERMAS, 2002, p. 379). Esse poder, segundo Habermas (2002), gira “[...]em torno da soberania do Estado monopolizador da violência e consolida-se nos jogos de linguagem jurídicos do direito natural moderno, que operam os conceitos basilares de contrato e lei” (HABERMAS, 2002, p. 379).

O poder moderno assume suas características “naturais” ao representar a forma como o Estado utiliza a força na condução de seus cidadãos, na construção de um “aparelho administrativo público centralizado”, com barreiras impeditivas aos processos de argumentação e crítica que estejam em desacordo com este Estado, tornando este processo natural, comum e “aceito” no mundo da vida, bem como em sua esfera pública, normatizada, alicerçada em um poder unificador que condensa-se “[...] em um novo complexo de poder moderno, ...onde as ciências humanas tornam-se *médium* desse poder [...]” (HABERMAS, 2002, p. 380), passando a representá-lo, aceitá-lo em um longo processo de submissão.

Ainda quanto à interpretação de Foucault sobre a estruturação de uma lógica submissão da ciência às questões de poder, Habermas (2002) chama a atenção sobre o aspecto que envolve a dualidade quanto ao pensamento foucaultiano em que não se pode analisar as “tecnologias de dominação” de forma unilateral, e sim recorrer a uma análise que leve em consideração a interação entre dois tipos de técnicas: a de dominação de um indivíduo sobre o outro e a que os indivíduos agem sobre si mesmos (FOUCAULT, 1981 *apud* HABERMAS 2002).

Essa reflexão de sua própria consciência diante de uma relação de poder conduz a um “..disfarce de uma práxis de dominação que lhes subjaz inconscientemente” (HABERMAS, 2002, p. 388), o que significa que esse inconsciente individual, ao ser apresentado como um argumento, e ultrapassando os crivos da crítica, análise e desenvolvimento, pode vir a se tornar uma abordagem aceita coletivamente em uma esfera pública, mesmo sendo um disfarce para algo que não condiz com uma verdade ou alguma coisa aceitável naquele momento.

Quando trata da “genealogia do saber” de Foucault (1981), Habermas (2002) chama a atenção para a utilização dos chamados “saberes desqualificados”, tratados de forma “diferenciada” pelas ciências estabelecidas, que não conseguem promover uma relação desse tipo de saber com o “saber oficial”, “[...] jamais suficientemente articuladas nos grupos de sujeitados pelo poder” (HABERMAS, 2002, p. 392).

Sendo assim, as formas de dominação em uma sociedade qualquer deve ser analisada “[...] para além das perspectivas dos detentores de poder” (HABERMAS, 2002, p. 392). De outro jeito, ou com um outro padrão, não se tem uma real análise sobre como se desenvolvem as relações de poder nesse ou naquele contexto, já que se analisado sob a ótica de quem está

no poder, essa será validada como premissa aceita pelos atores que estão submetidos aos que detêm o poder naquele momento, normalmente com uma visão unilateral que não leva em consideração, por exemplo, as relações de dominação, fundamentais para interpretação verdadeira do que ocorre, de fato, junto à relação analisada.

A estrutura de poder disciplinar das sociedades modernas deve ter uma contra-argumentação a partir da formação de uma estrutura de análise que se implementasse como tática, não mais como crítica, pois dessa forma estaria se criando um ambiente de luta “...contra instâncias de opressão, exploração, recalcamento, etc.” (HABERMAS, 2002, p. 396), formando uma base condizente que pudesse se sobrepôr ao que foi estabelecido pelo modernismo liberal, formando novas disciplinas que possam criar um ambiente de resistência à dominação e à sua forma de poder excludente, e de uma democracia fantasiosa.

Habermas, novamente, recorre a Foucault sobre a questão da substituição das disciplinas modernas/liberais, para tentar explicitar como uma lógica de dominação pode ser superada por uma lógica de interação, mesmo sabendo que em ato contínuo, quando uma disciplina substitui outra, essa que ficou no lugar corre o risco de se tornar opressora como aquela que ela substituiu.

Para poder avançar, contra as disciplinas, na luta com o poder disciplinar, não se poderia tomar a direção do antigo direito de soberania, mas a direção de um novo direito, que não fosse liberado somente das disciplinas, mas, ao mesmo tempo, também do princípio de soberania (FOUCAULT, 1978 *apud* HABERMAS, 2002, p. 397).

O poder democrático liberal segue seu caminho na formação de uma estrutura social própria, que não aceita o que não seja norteado por seus interesses, por suas disciplinas, muito menos que venha a quebrar o que Foucault chamou de “relação assimétrica entre os detentores do poder e os sujeitados”, pois se isso ocorre, ele abre espaço para as novas disciplinas, que, em vias de fato, podem até chegar a eliminar a estrutura disciplinar em vigor.

É importante compreender a lógica habermasiana sobre de que forma o modelo de representatividade de poder ocorre em uma relação social estabelecida. Ao tratar da Democracia Deliberativa, muitas das suas críticas, análises e pontos de vista acabam se concentrando na formatação de uma multiplicidade de poderes, e de empoderamentos, que não cabem mais na velha forma liberal/capitalista de ver a democracia.

Para Habermas (2002), é pela racionalidade comunicativa que a sociedade pode chegar a uma razão emancipatória, que discute o poder de forma descentralizada e abre espaço para as ações que levem a um “projeto de emancipação humana”, que pode permitir a crítica

através das diversas formas de validação do discurso, que refletem, como dito anteriormente, o mundo objetivo, o mundo social e o mundo subjetivo que, alinhados através dessa nova forma de racionalidade, apresentam:

[...] a veracidade da afirmação (mundo objetivo) que é a totalidade dos fatos cuja existência pode ser verificada; correção normativa (mundo social) que é a totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas e autenticidade ou sinceridade (mundo subjetivo) que é o conjunto de experiências pessoais que apenas o locutor tem acesso privilegiado (GOMES, 2012, p. 483).

Essa combinação permite a formação de uma relação dentro da esfera pública que se reproduz com a execução de várias combinações de processos, que vão permitir uma pluralidade de argumentações, críticas, soluções e paradigmas que, na forma liberalizante, seria inaceitável, pois ela quebra a lógica tradicional de poder que, encoberta por camadas de normas e judicialização pertinentes a essa própria lógica, não permite essas novas combinações.

Habermas (2002, p. 412), quando de sua análise sobre a crítica da razão de autores como Foucault, Hegel, Marx, Derrida e Heidegger, aponta que a “teoria do poder” desses autores, não mostra uma saída “[...] para essa situação aporética [...]”. Ele apresenta essas lacunas quando percebe o distanciamento dessas teorias “[...] dos mundos da vida estruturados comunicativamente que se reproduzem através do *médium* palpável da ação orientada ao entendimento” (HABERMAS, 2002, p. 413), apontando na direção da substituição do paradigma do conhecimento de objetos pelo paradigma do entendimento entre sujeitos capazes de falar e agir. Segundo Habermas (2002, p. 413), esses autores, com suas teorias baseadas na crítica da razão, estariam caminhando na direção do que ele chamou de um “beco sem saída”, do qual o sujeito, metafisicamente, subjetivamente e isolado não consegue se renovar só com suas próprias forças, e necessita de uma interação com o objeto, e o social.

Uma solução mais sólida delinea-se ao abandonarmos a pressuposição um tanto sentimentalista da perda do abrigo metafísico e entendermos o vaivém entre a consideração transcendental e a empírica[...] (HABERMAS, 2002, p. 414).

Para se ter essa vida estruturada comunicativamente, Habermas (2002) “[...] defende a superação do sujeito pela filosofia da linguagem, construindo uma teoria social baseada nos pressupostos comunicativos” (GOMES, 2001, p. 485), passando a organizar suas reflexões através da forma de interação comunicativa que se dá entre os homens em uma determinada sociedade, sem abrir mão de sua subjetividade que, juntamente com o objeto, passa a responder pelas indicações e condições de “[...] aplicabilidade prática para sua teoria social na

esfera política” (GOMES, 2001, p. 485), encontrando na diversão formas de reflexão e autorreflexão existentes no dia-a-dia do mundo da vida. O seu campo de atuação deve ser irrigado por torrentes de opiniões, contradições e expectativas, que servem de interação, mas que necessitam de uma autonomia amparada por procedimentos institucionalizados e deve refletir esses processos mediados pela linguagem, inclusive a via jurídico-estatal, que deve levar à direção da “[...] formação democrática da opinião e da vontade [...]” (HABERMAS, 2002 *apud* GOMES, 2012, p. 485).

Esse processo leva à formação do ato deliberativo, que serve de base, pois a “[...] formação da vontade permite decisões coletivas a partir das quais os indivíduos aceitam ser direcionados, uma vez que eles próprios atuaram (ou tiveram possibilidade de atuar) na definição dos rumos que desejam seguir” (GOMES, 2012, p. 496). Essa condução às decisões coletivizadas aumentam a participação na esfera pública e tendem a causar a sedimentação de uma proposta de participação efetivamente ancorada pelo diálogo público, em espaços públicos, que servem para o confronto de ideias e para a condução à resolução de problemas comuns a uma sociedade, através daquilo que cada um, como cidadão, traz na sua formação, confrontada com o que os outros cidadãos trazem a partir da “sua” formação, sem deixar de lado o que subjetivamente cada pessoa carrega como forma ideal, ou como crítica, e a maneira como socialmente cada um dos envolvidos na discussão absorveu, interpreta e expõe o que está sendo debatido.

Outro ponto que merece esclarecimento é que, segundo Gomes, não é qualquer tema que pode compor a esfera pública, “[...] somente as opiniões que satisfazem determinados critérios se tornam propriamente públicas” (PINZANI, 2009 *apud* GOMES, 2012, p. 487). O que pode estar presente na esfera pública são as opiniões que, no mínimo, apresentem potencial para tanto, potencial de comunicabilidade que merecem a atenção pública.

Para Gomes, a ideia de esfera pública de Habermas está intimamente ligada à possibilidade de participação inequívoca dos envolvidos nos temas que são constantemente levados ao debate amplo, criticável e argumentativo nessa esfera.

A esfera pública habermasiana é aquela em que os indivíduos aptos à fala e à ação podem atuar no sentido de participação política nos espaços públicos que são como arenas em que, por meio da deliberação argumentativa, discutem sobre os interesses e objetivos comuns a serem perseguidos politicamente (GOMES, 2012, p. 487).

Habermas (2002) introduz, por meio da análise sobre o discurso filosófico da modernidade, a construção de uma forma contemporânea de abranger os processos mediados pela linguagem (HABERMAS, 2002, p. 288), que possibilitam à esfera pública um alcance

muito maior do que os preconizados pelos seus predecessores. Sem uma linguagem que possa caminhar na direção da solução de problemas, não se pode ter uma orientação para o processo de argumentação, fundamental na construção de uma esfera pública.

Habermas (2002) apresenta uma esfera pública em que os indivíduos têm condições e possibilidade de falar, expressando e manifestando seus pontos de vista sobre o que está sendo discutido como interesse comum, como algo que pode ser ativado neste cenário propiciado por uma esfera pública, que tem como um de seus objetivos principais a formação de uma vontade pública com a participação nas tomadas de decisões (GOMES, 2012).

Essa condição, que é levantada por Habermas (2002) desde sua análise sobre o discurso filosófico moderno, passando pelos fluxos comunicacionais tratados na teoria do Agir Comunicativo, apresenta a situação de se ter opinião verdadeiramente pública sobre “[...] os distintos assuntos que compõem o interesse coletivo” (GOMES, 2012, p. 487). Dessa forma, essa esfera informal levanta diversos temas que podem vir a se tornar alvo da problematização, que podem passar a interagir com as instituições existentes. Porém, Gomes, ao analisar o trabalho de Lord, alerta que essa esfera pública não possui poder em si mesma, devido

[...] o poder resultar das interações entre a formação da vontade institucionalizada constitucionalmente e esferas públicas mobilizadas culturalmente, as quais encontram, por seu turno, uma base nas associações de uma sociedade civil que se distancia tanto do Estado, como da economia (LORD, 2007, p. 455 *apud* GOMES, 2012, p. 488).

A teoria Habermasiana tem provocado reações críticas em muitos pontos de sua extensa formulação. Um desses pontos é o que trata do processo de liberação e argumentação em uma esfera pública, com atores que devem estar em iguais condições, desde seu processo de comunicabilidade subjetivado/objetivado, até a sua interação social no mundo da vida. Porém, fica claro quando de sua teoria do Agir Comunicativo, que Habermas (2012) reconhece esse dilema, e apresenta uma estrutura, via ação comunicativa, que tenta superá-lo.

O conceito de racionalidade comunicativa remete a diversas formas de resgate discursivo das pretensões de validade, e, também, a referências do mundo aceitas pelas pessoas que agem comunicativamente, à medida que manifestam pretensões de validade para suas exteriorizações (HABERMAS, 2012, p. 148).

Neste ponto, ao apresentar “diversas formas”, Habermas (2012) conduz seu pensamento sobre a racionalidade comunicativa a uma diversidade maior do que aquela proposta em uma esfera pública liberal, que atua de acordo com os ditames do capital e de seus representantes: os capitalistas. Mais adiante, na mesma obra “Teoria do Agir

Comunicativo” Tomo 1, ele critica a teoria da racionalização lastreada apenas pela via da racionalização Europeia:

Cabe perguntar se é preciso descrever a modernização que se impõe com o capitalismo como uma efetivação apenas parcial das estruturas modernas da consciência, e de que maneira se pode explicar conforme o caso, o modelo seletivo da racionalização capitalista (HABERMAS, 2012, p. 391).

Segundo Gomes (2012), a teoria da deliberação e a esfera pública de Habermas (2012) sofrem críticas, como a de não poderem ser aplicadas à formação social e política latino-americana, por os cidadãos não conseguirem se livrar da subordinação econômica, e a por sua teoria se aplicar apenas no continente europeu. Assim, o autor reitera que: “Muito embora suas críticas não devam ser ignoradas, não invalidam a teoria habermasiana [...]” (GOMES, 2012, p. 488). Isso se dá pelo simples motivo de Habermas (2012) ter apresentado uma forma, agora já classicamente consagrada, de se interpretar a democracia, a esfera pública, através de uma proposta coerente na sua lógica de comunicação, interpretação, argumentação, debate, definição, contra-argumentação, normatização e outros temas que formam a análise proposta.

Uma dessas análises é a construção do conceito de Democracia Deliberativa, que, segundo Gomes (2012, p. 489), “[...] visa criar uma opção entre as concepções liberal e republicana de democracia, que tem entre si como diferença o papel atribuído ao processo democrático

Para Habermas (1993), existem duas concepções de política, uma liberal e outra republicana, cada qual com sua forma de pensar o processo democrático. Na visão liberal, o Estado deve servir de aparato da administração pública, e é estruturado em “[...] termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e do seu trabalho social” (HABERMAS, 1993, p. 39). Já na visão republicana, a política vem a ser um processo de formação da sociedade como um todo, em que comunidades solidárias se dão conta de sua dependência recíproca, e “[...] com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que se encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais” (HABERMAS, 1993, p. 40). Isso provoca mudanças na lógica de “regulação hierárquica” representada pela jurisdição do Estado e sua submissão à instância descentralizada representada pelo mercado, surgindo a “[...] solidariedade e a orientação pelo bem comum como uma terceira fonte de integração social” (HABERMAS, 1993, p. 41).

Uma política pautada pela força centralizadora do Estado e a que é descentralizada do mercado, agora concorre com a de solidariedade, que na concepção republicana, é orientada

pelo consenso e pela autodeterminação cidadã, que ancora a base de uma sociedade civil autônoma, que vai rever as relações que existem na concepção liberal, que privilegia a política absorvida pelo aparato estatal e a assimilação de uma lógica de mercado.

A esse desacoplamento entre comunicação política e sociedade econômica corresponde um reacoplamento entre o poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política (HABERMAS, 1993, p. 40).

Para Habermas (1993), a autonomia cidadã, na concepção republicana, se diferencia daquela proposta pelo Estado Liberal quando vai além do controle da atividade do Estado, e de sua estrutura baseada em um direito negativo. Ele afirma que a autonomia cidadã já existe a partir do que se chama “liberdades pré-políticas”, que são referenciadas por uma comunidade de pessoas livres em constante troca de informações, que geram uma esfera pública legitimada por ações proativas, que exercem influência na administração pública, e em seus representantes, movendo o Estado na direção da “institucionalização da liberdade pública”, que se encontra “[...] na garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade política [...]” (HABERMAS, 1993, p. 40), que, dessa forma interliga o Estado as razões e a vontade de seus cidadãos, que é “[...] comunicativamente gerado na prática da autodeterminação [...]” (HABERMAS, 1993, p. 41). Essa junção entre a força do agir comunicativo do cidadão e o poder administrativo dificilmente está presente no Estado liberal, já que para que isso ocorra faz-se necessário garantias de um cenário político-social livre, com uma opinião pública balizada nesta liberdade, que gera a interação entre o cidadão e o Estado ao qual ele pertence, e, principalmente, a igualdade entre os que compõem esse quadro: cidadão, Estado, esfera e administração pública, processo inatingível no regime liberal.

O direito privado negativo do liberalismo é substituído por um direito em que as liberdades positivas, como o direito à comunicação e à participação política, antecedem os métodos de coações externas, típicos do padrão negativista, transformando os cidadãos, antes passíveis às deliberações do Estado, em “[...] autores políticos responsáveis por uma comunidade de iguais” (HABERMAS, 1993, p. 41), deslocando para o interesse público aquilo que antes, na lógica liberal, estava aquartelado no interesse privado.

Habermas (1993) percebe uma desvantagem na concepção republicana de Estado quando afirma que o “idealismo excessivo” não é o único componente que constitui um processo político, que esse processo não poderia deixar de levar em conta o erro que seria o “estreitamento ético dos discursos políticos” (HABERMAS, 1993, p. 44) em que os discursos

de autocompreensão podem encobrir interesses e orientações que não podem ser considerados como identidades de uma “comunidade em seu conjunto”.

Esses interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante discursos éticos [...] (HABERMAS, 1993, p. 44).

Para que possa surgir uma estrutura consensual, deve-se levar em conta o que se pode ter, em uma negociação, em termos de disponibilidade para a cooperação, e como essa disponibilidade está ligada à autocompreensão subjetivamente compreendida pelos membros de uma comunidade, seja ela uma nação ou mesmo um município, que devem refletir o “pluralismo cultural e social”, que tem como desafio a aceitação das “regras do jogo” entre as partes, mesmo que por razões distintas. Para se ter uma política deliberativa, é necessário “[...] não somente a via da autocompreensão ética mas também mediante o equilíbrio de interesses e compromissos” (HABERMAS, 1993, p. 45), que refletem o quanto um cidadão está disposto a ceder em prol do coletivo, e como ele, racionalmente, fez uma opção que legitima a sua vontade política, podendo mesmo institucionalizá-la, se essa for a vontade da coletividade, que se apresenta instrumentalmente na forma de eleições ou decisões parlamentares.

Segundo a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade política dos cidadãos consiste no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado (HABERMAS, 1993, p. 46).

Esse todo organizado proposto por Habermas se impõe sobre a realidade da democracia liberal, que não pode aceitar essa totalização em sua concepção pelo fato de que a proposta de uma ampliação dessa vontade política dos cidadãos geraria o que ele definiu de “autodeterminação política dos cidadãos”, em que a população “[...] torna-se consciente de si como totalidade e, mediante a vontade coletiva dos cidadãos, age sobre si mesma” (HABERMAS, 1993, p. 46), movendo-se contra a “cidadania privatista”, que favorece a formação de uma população “despolitizada”, que é alimentada pelo liberalismo, já que em sua gênese está o afastamento da maioria dos cidadãos junto à formação de uma esfera pública necessariamente democrática e verdadeira, com uma opinião pública constantemente reforçada, municiada de informações, que decifrem os atuais códigos impostos pelo poder público liberal, que tem na sua maioria das vezes, a função de impedir o acesso a essas informações pela maioria dos cidadãos, que vai limitar e até bloquear a formação de um cenário propício à generalização dos argumentos, seu debate, e suas deliberações.

O eixo do modelo liberal não é a autodeterminação democrática dos cidadãos deliberantes mas sim a normatização (em termos de Estado de Direito) de uma sociedade centrada na economia que, mediante a satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas empreendedoras, deve garantir um bem comum entendido, no fundo, de modo apolítico (HABERMAS, 1993, p. 47).

Habermas (1993) aponta para uma questão importante quando apresenta a forma usualmente utilizada pelo liberalismo para negar o verdadeiro processo de deliberação, que impõe uma lógica normativa burocratizante, que sempre deve conduzir o cidadão a uma esfera pública despolitizada, na qual seus membros agem apoliticamente, se afastando cada vez mais dos processos deliberativos, que se converteriam em processos decisórios. O que se tem é uma concepção política centrada na dualidade econômica, que impede a autodeterminação democrática, que poderia, na sua essência, atuar de forma crítica a todos os argumentos que fazem parte dessa esfera, inclusive a diferenciação econômica que impede a igualdade entre os cidadãos.

Quando trata da democracia deliberativa republicana, Habermas(1993) promove um encontro entre a comunicação competente e os direitos inerentes a cada cidadão, o que proporciona uma visão democrática da esfera pública, na qual o espaço para argumentação e debate dos agentes comunicativamente competentes possibilita que os mesmos possam se expressar junto à sua coletividade, já que são portadores de direitos, que proporcionam a construção de uma esfera pública constantemente alimentada por ideias que se renovam, e servem de inspiração para os que queiram submetê-las à arguição constante daqueles que estão ou vão estar na esfera pública, que deve ficar sempre aberta, já que ela é a “instância geradora do poder legítimo”, e é a “[...] dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo” (HABERMAS, 1993, p. 49).

O poder administrativo do Estado, mesmo derivando do poder comunicativo, seria o “[...] único capaz de se traduzir em *ações* efetivas” (HABERMAS, 1993, p. 49, grifo do autor), que são validadas racionalmente pelos cidadãos de uma comunidade. Esse poder comunicativo depende da liberdade que cada cidadão tem em se comunicar de forma igualitária na sua comunidade, que servirá de subsídio para que as deliberações e decisões que serão efetivadas sejam validadas por um sistema político livre, democrático, algo inexistente ou pouco efetivo em uma sociedade desigual.

Habermas (1993) conduz seu raciocínio sobre a racionalidade, a comunicação e a decisão política na direção de um poder administrativo legitimado, no qual a comunicação aparece como pressuposto da formação democrática:

Racionalização significa muito mais que mera legitimação, porém menos do que a constituição do poder. O poder administrativamente disponível modifica sua configuração na medida em que se mantenha interativamente vinculado à formação democrática da opinião e da vontade [...] (HABERMAS, 1993, p. 50, grifo do autor).

A legitimação originada na “formação democrática da opinião e da vontade” valida o sistema político, que expressa as diversas decisões coletivamente acordadas; ele se torna dentro da composição da esfera pública um subsistema “especializado em decisões coletivamente obrigatórias”, que refletem a opinião depurada democraticamente dos cidadãos de uma comunidade, através das diversas “estruturas comunicativas”, que estão à disposição dos mais variados tipos de atores que compõem essa esfera.

Habermas (1993) indica, neste ponto, que o sistema político deve ter sempre a seu lado diversos meios que possam trazer até ele as variadas formas de manifestação dos cidadãos, o que ele chama de “extensa rede de sensores”, capazes de captar, através da argumentação e da deliberação, qual a melhor decisão que vai chegar ao sistema político e será direcionado, pela estrutura legal vigente para a direção correta que atenda aos anseios da comunidade.

As diversas formas de comunicação que emanam de uma esfera pública geram a necessidade de inúmeras maneiras procedimentais em seu interior, para que possa dar conta de cada uma delas, incluindo-as ou excluindo-as, dependendo daquilo que se desenvolveu no processo comunicativo, argumentação e deliberação, durante o tempo em que se discute os temas que serão direcionados a um processo decisório. Porém, esses discursos necessitam estar ajustados a um sistema “legalmente institucionalizado”, que vai balizar as decisões da comunidade, já que é um sistema democraticamente construído. Sendo assim: “Ao assumir uma forma legal o princípio do discurso transforma-se num princípio de democracia” (HABERMAS, 1993, p. 51).

Esse sistema legal, que gera a transformação do discurso em um ato democrático, necessita estar constantemente aberto, “disponível”, para que todos, pelas vias democráticas descritas por Habermas (1993), possam acessá-lo. Esse acesso é reiterado quando ele afirma que [...] as únicas regulações e modos de agir que podem reivindicar legitimidade são aquelas às quais todos aqueles suscetíveis de ser afetados poderiam assentir como participantes de discursos racionais (HABERMAS, 1993, p. 52).

Ainda nessa direção, ao tratar do estabelecimento de um código legal universalmente aceito em uma comunidade, Habermas (1993) afirma que isso se dá mediante à formação de “sujeitos legais”, que testam constantemente os direitos aos quais vão se submeter, estabelecendo um código legal “[...] que se dá amparado no direito universal a liberdades

individuais iguais, e tem que ser completado mediante direitos comunicativos e participativos que garantam oportunidades iguais para o uso público de liberdades comunicativas. Dessa forma o Princípio do Discurso adquire a forma legal de um princípio democrático [...]” (HABERMAS, 1993, p. 52). Essa forma legal referenda o discurso como sendo este natural de bases democráticas e igualitárias, com liberdade e acessibilidade aos membros de uma determinada comunidade.

A apresentação de um código legal que representa a validade de um discurso democrático é a representação de “[...] uma vida ética e democrática de cidadãos emancipados [...]” (HABERMAS, 1993, p. 53), com vistas ao bem comum, na direção do “uso público da razão”, que revela que os cidadãos podem usar suas liberdades comunicativas para muito além dos seus direitos individuais.

Habermas (1993) propõe em sua teoria da ação comunicativa uma formatação de democracia deliberativa que amplia a participação no processo democrático, trazendo à tona elementos constitutivos de uma esfera pública que legitima a “[...] estrutura discursiva de uma formação de opinião e vontade[...]” (HABERMAS, 1997, p. 28), fruto da liberdade que os cidadãos têm em expor suas opiniões, e em defendê-las com base em argumentos racionalmente construídos. Essa é a premissa que aproxima a lógica de uma participação cidadã que evidencie um cenário que possa proporcionar o máximo possível de igualdade entre seus atores e suas propostas.

A ação comunicativa que age na direção de pressupostos democráticos concretos, mesmo quando analisado sob a égide da realidade europeia ou norte-americana, como no caso de Habermas (1997), se impõe diante de grandes desafios, principalmente aqueles que emergem de uma formatação liberal da esfera pública, que normalmente serve de regra para a maioria das democracias republicanas. Essa formatação, que prioriza o individualismo e a diferenciação econômica e social entre os cidadãos, impede que, na maioria das vezes, uma ação comunicativa plena, como expõe Habermas (1997), se forme em um Estado de Direito, afastando a maioria dos membros de uma comunidade dos processos decisórios, tanto do discurso como da institucionalização das deliberações, que por si só também estão carregadas de preconceitos, vícios e interpretações tendenciosas a favor de uma lógica do capital.

Habermas (1997) aponta em sua teoria que o caminho para a democracia deliberativa é longo e cheio de barreiras a serem superadas. Suas diversas análises apresentam, com grande profundidade, o quanto é desafiador traçar um perfil dessa democracia, e mais, como a lógica capitalista investe pesadamente na desconstrução das ideias verdadeiramente democráticas,

arguindo sempre em favor do mercado, do indivíduo inserido neste mercado, do cidadão que não se reconhece subjetivamente como o ator principal na lógica democrática.

Dessa forma, a teoria da democracia deliberativa de Habermas (1997) auxiliou vários autores e teóricos, quando da reflexão sobre diversos temas que são trabalhados direta ou indiretamente por ele. Desde a ciência política ao estudo da pós-modernidade, passando pela filosofia do direito, a análise da comunicação como instrumento de diálogo democrático serve de referência, quase que constante, para aqueles que pretendem desenvolver trabalhos sobre participação política. Neste último caso, muitos autores têm se debruçado sobre o tema, e referenciado seus estudos através das teorias habermasianas, buscando tratar especificamente da origem, caracterização, desdobramentos, efetividade, viabilidade e outros pontos que se referem à construção de uma participação cidadã. Esses autores, em sua diversidade de temas, situações, modelos, referência e áreas criticam, positivamente ou negativamente, as análises dos objetos da teoria da democracia deliberativa junto à questão da participação, comum quando se trata de uma teoria das ciências sociais.

4.1 Democracia deliberativa: a efetividade da participação cidadã no Brasil

O modelo Habermasiano de democracia deliberativa tem sofrido inúmeras análises e críticas durante todo o decorrer do século XX e agora no início do século XXI. Seus postulados são recorrentemente utilizados para servir de base de uma construção epistemológica bem ampla, que alicerça inúmeras áreas do conhecimento. O seu modelo deliberativo, que trata da relação de três “recursos”, conforme explica Lubenow (2010) – “dinheiro, poder administrativo e solidariedade” –, que devem ter como base a ação comunicativa, desenvolvem-se em espaços públicos autônomos das mais diversas vertentes e formatações. Ou seja: “A concepção deliberativa da democracia considera a participação dos cidadãos nas deliberações e nas tomadas de decisão o elemento central da compreensão do processo democrático” (LUBENOW, 2010, p. 123).

A deliberação não está apenas na etapa que antecede a discussão, ela fornece aos cidadãos, em uma determinada esfera pública, razões que levam ao compartilhamento de um tema e conduz esses cidadãos a uma decisão colegiada, mesmo que nem todos compartilhem do assunto discutido (LUBENOW, 2010). Com isso, se abre espaço para que um processo de argumentação possa ser, na prática, debatido, mesmo que não apresente concordância majoritária entre os seus debatedores, ou ainda que não apresente interesse de uma parte dos cidadãos envolvidos. Porém, quando grupos de interesse submetem suas ideias, via

argumentação, no processo deliberativo, eles também geram uma disputa na direção do reconhecimento jurídico de seus pleitos, e condicionam através de uma “perspectiva procedimental”, as ações e reações dessa disputa, que podem levar a um “incansável procedimentalismo”, e retardar uma decisão final, que vai se unir a uma lista de pontos frágeis da concepção deliberativa segundo alguns críticos: “[...] o caráter idealista; de que a proposta de uma reforma democrática das instituições não seria tão radical assim; a incapacidade de fornecer princípios substantivos de justiça social; [...]” (LUBENOW, 2010, p. 126).

O reconhecimento como um dos eixos centrais na estrutura procedimental de Habermas (1997) foi criticado por Axel Honneth, quando afirmou que neste ponto Habermas (1997) “se esquivou” do que, para ele, seria a base para o processo de interação social: o conflito, mais especificamente o conflito social. Se avaliarmos como o processo deliberativo ocorre em locais como o Brasil e o restante da América Latina, a base conflitual em um processo deliberativo de uma determinada esfera pública é, muitas vezes, maior do que o entendimento e o consenso. Levando em conta a tradição de desigualdade econômica e social presente nas interações e nas correlações de força nesses locais, o conflito social será sempre um coeficiente a ser levado em conta quando se trata de processos deliberativos, porém não é o único, e em muitos casos não é o principal, como em algumas análises que se referem à América Latina.

Além do conflito, como apregoa Honneth (2003), que apesar de permanentes quando se trata de países latino-americanos, a ele se somam também a construção do consenso, criticado pelo mesmo Honneth (2003), pois em muitos casos a estrutura conflitual gera a expectativa de uma possibilidade de consenso. Mesmo que ela não apareça de imediato, será fruto de diversos estágios de conflito, mas busca, de várias formas a unidade consensual, pois, de outra maneira, a proposta para a interação, a comunicação e a decisão, na esfera pública não poderiam atingir nível decisório algum. Para que ocorra a simbiose entre conflito e consenso na esfera pública, surge a necessidade de se incentivar a participação política qualificada, emancipatória de uma sociedade, que busca, de forma verdadeira e não apenas normativa, a igualdade. O conflito, não previsto por Habermas, não está presente na maioria das ações de participação junto à esfera pública brasileira, já que sua proposital inércia, imposta pela elite dominante nacional, gerou a submissão da sociedade civil a uma esfera disforme que não se completa nunca.

A crítica de Honneth (2003) a Habermas (1997) levanta a forma mecânica e abstrata pela qual se construiu sua teoria social, afastando-se dos conflitos e demais intercorrências que moldam uma estrutura social, uma comunidade e, por consequência, a sua esfera pública,

tal qual o consenso. “Por isso, é possível ver nas diversas lutas por reconhecimento uma força moral que impulsiona desenvolvimentos sociais” (HONNETH, 2003, p. 19).

Esse impulsionamento citado por Honneth (2003), associado a um processo empírico de análise sobre a investigação a respeito das relações sociais em uma esfera pública, aproximam suas estruturas metodológicas da possibilidade de melhor interpretação sobre oportunidade e emancipação, que não aparecem tão claras em Habermas, que vislumbra uma “[...] concepção de sociedade posta entre estruturas econômicas determinantes e imperativas e a socialização do indivíduo, sem tomar em conta a ação social como necessário mediador” (HONNETH, 2003, p.16). Essa situação gera “discrepâncias e ambiguidades”, pela falta de um entendimento da “[...] intersubjetividade comunicativa, que não é estruturada pela luta e pelo conflito social”, quando tratada pela teoria Habermasiana.

Outra crítica à teoria habermasiana surgiu das análises de gênero de Nancy Fraser, que via que a reprodução simbólica e a reprodução material contidas na Teoria da Ação Comunicativa, em muitos casos, não poderiam ser tratadas de forma excludente, e que muitas atividades humanas podem ser caracterizadas como de “aspecto dual”, ou seja contêm tanto a reprodução simbólica como a material. Sendo assim, mesmo trabalhos não remunerados, como o de criar uma criança, estariam dentro das duas categorias, que vão contra a ideia de Habermas, que não qualificava de “trabalho social” aqueles que se enquadrassem na reprodução simbólica, como o caso de se criar uma criança. Porém, [...] nas sociedades capitalistas, as atividades e as práticas que constroem a esfera do trabalho remunerado contam como atividade de reprodução material, já que na sua perspectiva, eles são trabalho social (FRASER, 1987, p. 59).

Fraser (1987) argumenta que as atividades vinculadas à reprodução simbólica, que ela chama de “trabalho não remunerado”, não podem representar apenas uma distinção natural entre a reprodução simbólica e a reprodução material, pois criar uma criança seria também um trabalho material, e que não aparece como tal na visão de Habermas, por essa representar a estruturação simbólica imposta pelo capitalismo, que não aceita a condição feminina de realização de um trabalho social quando cria uma criança, expondo uma visão machista da sociedade burguesa. Essa situação “[...] acentua as disparidades sociais e a exclusão das mulheres da esfera pública política habermasiana” (LUBENOW, 2010, p. 131), que permeiam as práticas institucionalizadas na esfera pública da democracia deliberativa.

Fraser (1987) acentua a necessidade de se ter atividades políticas que vislumbrem a participação de estruturas não-institucionalizadas que possam representar os anseios de cidadãos e cidadãs que não estejam apenas vinculados ao “trabalho social” e ao trabalho

remunerado, reconhecendo o que ela chamou de público alternativo, subversivos, “[...] nos quais circulam discursos de oposição de alguma forma discriminados e excluídos da “esfera pública oficial” (LUBENOW, 2010, p. 132). Para tanto, é necessário que se rompa com a ideia de uma só esfera pública homogeneizada, que precisa ser substituída por “várias” esferas públicas, “[...] esferas autônomas, informais, que organizam e trazem à cena pública temas e contribuições politicamente relevantes” (LUBENOW, 2010, p. 132).

Para Fraser, seria impossível se conseguir uma esfera pública una na qual não se possa introduzir, de forma contundente, as questões relacionadas aos conflitos, pois apenas a possibilidade, com consenso, do diálogo na democracia deliberativa Habermasiana, não dá conta da realidade multifacetária dos atores e cenários que hoje compõem uma esfera pública em uma determinada comunidade, na qual a pluralidade está cada vez mais abrangente e necessitando de espaço para argumentação, debate, liberdade e deliberação.

Fraser (1987) faz uma interpretação sobre o que Habermas (1997) chamou de contexto de ação socialmente integrado e contextos sistematicamente integrados, em que, no primeiro caso, “[...] agentes coordenam suas ações entre si através de um espécie de consenso intersubjetivo [...]” e no segundo caso “[...] são aqueles em que ações de diferentes agentes são coordenadas entre eles pelo entrelaçar funcional de consequências não planejadas, [...] por cálculos de auto-interesse e de maximização da utilidade, [...] do dinheiro e do poder” (FRASER, 1987, p. 61). Fraser afirma ainda que as diferenças entre os dois conceitos, tratados de forma absoluta por Habermas, é “demasiado extrema”, e que para uma análise referente a uma teoria social ela pode vir a ser “potencialmente ideológica”. Ela acredita que as ações humanas não podem ser analisadas com essa diferença absoluta.

No contexto de ação humana há poucas, senão nenhuma, ações coordenadas não consensualmente ou não normativamente em absoluto. Independentemente de quão moralmente dúbio é o consenso, e de quão problemático é o conteúdo e o estatuto das normas, cada ação humana envolve alguma forma de ambos (FRASER, 1987, p. 63).

Dessa maneira, não se pode ter um contexto socialmente integrado e outro sistematicamente integrado de forma isolada, pois eles se alinham, se contrapõe, sempre em uma simbiose de ações humanas, reverberadas pelos elementos descritos por Habermas (1997) em sua Teoria da Ação Comunicativa: a funcionalidade, intencionalidade, linguística, consensualidade, normatividade e estratégia, que criam base para essa associação de contextos, nos quais se faz necessária a intuição intersubjetiva dos agentes e a realização de

cálculos estratégicos, simultaneamente, presentes no contexto socialmente integrado e no sistematicamente integrado respectivamente.

Fraser (1987) ainda afirma que na sociedade os contextos de ação, “[...] embora não contem oficialmente como contextos econômicos, têm uma dimensão estratégica e econômica” (FRASER 1987, p. 64), tornando pouco viável a interpretação das diferenças absolutas quando se trata de uma teoria social, já que as mesmas se apresentam simbioticamente.

Fraser apresenta falhas nesse modelo com o exemplo de como a divisão categorial entre mundo da vida e instituições do sistema pode levar a uma diferenciação que não expressa a realidade social de um fato, como, por exemplo, a caracterização do trabalho doméstico, realizado, em sua grande maioria, pelas mulheres, como “trabalho não remunerado”, não reconhecido como aquele realizado no ambiente de reprodução material, como uma fábrica, trabalho reconhecidamente material e, por isso, mais útil.

Refletindo sobre a crítica de Fraser (1987) à teoria de Habermas (1997), percebe-se que ela apresenta um aspecto importante para uma análise sobre a efetividade da participação junto a uma determinada comunidade. A dualidade que se apresenta com a distinção entre contexto socialmente integrado e contexto sistematicamente integrado se dilui quando se procura analisar as ações efetivas que se reverteram em decisões, que deliberadamente são tomadas pelos cidadãos de uma determinada comunidade. O “mundo da vida”, com suas esferas privada e pública, não está isolado das influências e deliberações do “sistema”, no qual economia e o Estado direcionam essas decisões para seus interesses.

O cidadão, em muitos casos, não consegue avaliar como uma decisão que foi gerida e decidida no ambiente social do qual ele faz parte chega à sua efetividade, sem que ele possa ter tido qualquer ação, ou reação, sobre a decisão tomada. Ele analisa, de forma pragmática, o que é socialmente integrado e tem uma substancial influência do que é sistematicamente integrado, em que a economia e o Estado se contrapõem à realidade privada e pública desse cidadão, com uma lógica que sempre será referendada pelo capital, que se vale muito dessa dualidade em seu discurso, para não se desfazer de sua lógica de exploração, principalmente em sociedades desiguais como a brasileira.

Segundo afirma Fraser (1987, p. 68): “Consideremos que a concepção de modernização como descasamento entre instituições do sistema e do “mundo da vida” tende a legitimar a separação moderna institucional entre famílias e economia oficial [...]”, indo além, legitimando, em muitos casos, uma análise intencionalmente deturpada por parte dos agentes econômicos e governos, sobre a importância das ações que se realizam em um contexto

socialmente integrado, que pode ser conjuntamente referendado como contexto sistematicamente integrado, como o caso dos movimentos de comunidades tradicionais no Brasil. Diversas vezes, esses contextos são vistos apenas como socialmente integrados, e que não podem ser analisados também como sistematicamente integrados, pois dessa forma despertaria em seus agentes uma análise crítica reivindicatória de seus direitos, não apenas dos direitos imateriais, mas dos direitos materiais, contidos na dualidade entre o socialmente e o sistematicamente integrado.

5 PARTICIPAÇÃO : INTERPRETAÇÕES JUNTO A UMA SOCIEDADE DESIGUAL

Como visto anteriormente, Honneth (2003) e Fraser (1987) apresentam uma reanálise sobre a Democracia Deliberativa habermasiana, criando hermeneuticamente a possibilidade de inclusão do conflito, além do consenso, como ponto de análise no debate sobre as relações sociais na esfera pública, no caso de Honneth (2003), e a crítica ao sistema dual entre “mundo da vida e sistema” feita por Fraser (1987). Isso gera uma amplitude de maior consistência na teoria de Habermas, já que dessa forma levanta-se a discussão sobre como uma dualidade como sistema e mundo da vida se impõe junto às relações de uma esfera pública como *modus operandi* do capitalismo, que deseja sempre uma visão que isole o sistema, referenciado como o institucional e o econômico, e o mundo da vida, no qual existem as relações familiares e comunitárias, dando prioridade ao primeiro, em detrimento ao segundo, com um viés economicista, que leva à separação e à desigualdade entre seus cidadãos, já que o inverso, o mundo da vida, influenciando o sistema, parece ser algo impensável quando se trata da praticidade e necessidade capitalista, o que limita uma interpretação maior da real relação entre os dois eixos.

Essa forma de inovação e crítica junto à teoria da Democracia Deliberativa de Habermas, não apenas por Fraser (1987) e Honneth (2003) como por diversos outros autores, permitiu uma ampliação do debate sobre a construção e legitimação de um pensamento hegemônico junto a esta formatação de democracia, o que já vinha acontecendo, de certa forma, desde o lançamento das teorias habermasianas, em meados do século vinte, imprimindo um profícuo debate acadêmico e seus desdobramentos no universo de várias ciências. Pode-se constatar isso quando Jessé Souza já sinaliza, em sua análise sobre desigualdade e subcidadania, aspectos referenciados anteriormente sobre a possibilidade de separação do mundo da vida e sistema de Habermas:

Essas duas dimensões refletem meramente horizontes de significação distintos e devem ser analisados enquanto tais. Desse modo, os imperativos, sistemáticos não se confrontam com as identidades individuais como algo externo. Ao contrário, eles são componentes desta mesma identidade e são produzidos e adquirem eficácia precisamente por conta disto. Os imperativos sistêmicos são objetivos coletivos que se tornaram autônomos, e o desafio, ao invés de naturalizá-los como faz a perspectiva sistêmica, é precisamente revificá-los (SOUZA, J., 2006a, p. 24).

Esta reificação citada por Souza, ao analisar o pensamento de Charles Taylor quanto ao naturalismo, apresenta uma reação a Habermas (1997) que, na tentativa de apresentar um

sentido racional à sua teoria sobre a dinâmica de uma Democracia Deliberativa, faz uso da teoria sistêmica, típica de uma “[...] ‘ideologia espontânea’ do capitalismo que é o naturalismo” (SOUZA, 2006a, p. 23), ou seja, a apresentação de um fundo natural para as ações do capitalismo em uma comunidade que se diz democrática e deliberativa, na qual as instituições como o Estado e a economia impõem ao restante dos componentes dessa democracia uma “interpretação” do que seja bom, do que tem valor e que possa ser perseguido como tal, o que gera valor para o capital.

Segundo Souza (2006a), essa formatação de pensamento se generaliza, se torna um ideal de vida que internaliza “práticas sociais e institucionais disciplinadoras”, com uma concepção de “bem” e “moralidade”, voltada para as fontes internas e externas propiciadas, organizadas e impostas pelo capitalismo, que vai se naturalizando e chega aos dias atuais como algo comum, natural, conseguindo fazer com que esqueçamos nossas raízes que não estavam divididas em mundo da vida e sistema; isso é algo simbiótico, como já alertava Fraser (1987).

Isso faz com que na Democracia Deliberativa habermasiana contemporânea se tenha uma “razão calculadora e distanciada e da vontade como auto-responsabilidade [...]” (SOUZA, 2006a, p. 30), na direção de práticas sociais e institucionais disciplinadas pela dominação sociopolítico-econômica do capitalismo e sua forma de Estado. As normas e práticas morais vigentes se interiorizam “inconscientemente”, junto ao cidadão, através do que Taylor chamou de “treinamento em práticas sociais”, impondo um posicionamento “neutro” do cidadão diante de suas relações com uma esfera pública, por exemplo. Diante dessa formatação, impede-se a presença de novos mecanismos de interação, deliberação, conflito e decisão que não sejam aqueles já inconscientemente e introspectivamente colocados à disposição, ou impostos.

A imposição de uma “[...] esfera prática do trabalho e da família[...]” no lugar da contemplação foi prevista pelos clássicos quando da vida cotidiana. Esta praticidade, imbuída de uma lógica econômica, atrai o cidadão a uma subjetividade que hierarquiza o que deve ser prioritário em sua vida, e ele, segundo os postulados econômicos e institucionais, deve, em primeiro lugar, buscar a lógica historicamente construída de elevar a importância do trabalho em suas relações cotidianas, tanto na esfera pública como na esfera privada; tanto no mundo da vida como no sistema, o que viabiliza a priorização da lógica capitalista de vida, de sociedade, da primeira à última instância.

Dessa forma, Souza afirma que “[...] essa lógica contingente e historicamente específica de ser humano, presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo,

autocontrole e trabalho produtivo como os fundamentos implícitos, tanto de auto-estima quanto do seu reconhecimento social” (SOUZA, 2006a, p. 31), abre espaço para uma “noção hierárquica social”, que impede uma identidade do cidadão com outras formas de engajamento social que não sejam aquelas previstas pelo mundo do trabalho, dominado em sua amplitude pelo capital, que agora passa a estar presente no seu inconsciente, na sua intersubjetividade e na sua ação de reciprocidade com os demais cidadãos, afastando-os de outras possibilidades de interpretação e autoconhecimento que não sejam aqueles que foram “naturalizados” e, finalmente, normatizados pelo capitalismo e seu Estado.

Essa nova concepção de mundo, segundo Souza, é dominada e expandida pela classe burguesa, primeiramente nos Estados Unidos e em parte da Europa Ocidental, e depois pelas demais classes subalternas, com a introdução do trabalho como referência de vínculo social e a necessidade de um processo universal de contratualização das relações, de onde se eleva a formação de um direito subjetivo norteado pelas tendências “igualitárias” do regime burguês. Em ato contínuo, esse processo começa a ser imposto junto às demais sociedades no restante do mundo, como forma ampla e sofisticada de dominação do capital sobre as demais formas tradicionais de concepção de mundo, como no caso das tribos e grupos étnicos, que vivem na África e na América Latina.

A partir dessa lógica, com base nas estruturas do pensamento de Taylor, Souza, (2006a,) faz uma análise sobre o reconhecimento originado “[...] das precondições sociais necessárias à atribuição de respeito e auto-estima [...]” (SOUZA, 2006a, p. 34), ainda reflexo dos estudos tayloristas, que introduzem duas formas de reconhecimento: uma universalizante, vinculada ao princípio da dignidade; e a outra particularizante, caracterizada pela lógica da autenticidade, que as ancora na “formação da identidade individual e coletiva”. Essa é a base fundamental para a compreensão de todo o processo de participação como um dos motes principais da cidadania em uma esfera pública verdadeiramente deliberativa e democrática, por permitir dois eixos tão importantes na construção dessa relação no processo de formação de uma cidadania participativa e efetivamente crítica a tudo que a influencia, privada e publicamente.

Discorrendo ainda sobre o pensamento de Taylor, Souza chama a atenção sobre o aspecto inverso ao reconhecimento, o não reconhecimento, e destaca uma análise taylorista sobre esta questão:

Nessa perspectiva, não reconhecimento não significa apenas ausência do devido respeito. Ele pode infligir feridas graves a alguém, atingindo as suas vítimas com uma mutiladora auto-imagem depreciativa (TAYLOR, 1991 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 35).

Essa situação de depreciação de uma autoimagem se liga de forma indelével à submissão e ao subjugamento de alguém para com o outro, de uma sociedade para com a outra e de uma classe contra a outra, criando um espectro de dominação em que o princípio de uma identidade submetida a uma “conformidade social” se apresenta fortemente.

Outro ponto analisado por Souza (2006a) junto ao pensamento taylorista revela que ele dá mais importância ao ideal de autenticidade do que ao de dignidade, já que as questões que envolvem o segundo princípio aparentemente foram resolvidas nas democracias norte-americanas e da Europa ocidental, com a consolidação do Estado de Bem Estar Social em meados do século vinte, que garantiu “[...]um patamar de igualdade real entre os diversos grupos sociais” (SOUZA, J., 2006a, p. 36). Porém, essa lógica não pode ser aceita de forma universal, principalmente em locais onde o processo de dignidade ainda está longe de ser amplo e efetivo, muito diferentes das regiões que serviram de referência para Taylor.

A análise taylorista se debruça sobre o chamado ideal de autenticidade, que tematiza duas questões importantes. A primeira reflete o aspecto coletivo da autenticidade, que trata do respeito à identidade de um certo grupo social, que se protege contra uma assimilação imposta por um grupo social hegemônico; exemplificadamente, temos as questões indígenas e de comunidades tradicionais no Brasil que lutam para preservar seus valores e preservar assim a sua identidade diante da imposição de valores anômalos aos seus, advindos de uma estrutura originalmente imposta por grupos sociais hegemônicos, sejam eles mais amplos, ou tidos como “universais”.

A segunda é o que Souza (2006a) chama de “dimensão existencial do ideal da autenticidade”, é quando o fundo “dialógico e comunitário”, perde sua “referência e profundidade” por conta de uma nova forma de autorreferência, que antes era original para cada pessoa e sua singularidade, e passa a ceder espaço para um processo de autorreferenciamento que Taylor chamou de *quick fix*, ou seja, uma solução “rápida e superficial”, e sujeita a uma lógica referenciada por terceiros, por outros, que aos poucos ganha espaço na originalidade e singularidade de cada um, diante da pressão que existe por conta de padrões heterônomos, e que muitas vezes não compartilham dos mesmos princípios originalmente construídos, como no caso das referências comunitárias de um cidadão que pertença a uma comunidade ribeirinha amazônica, e passa a ter como referência a lógica do trabalho e da renda por conta da aproximação de algum processo socioeconômico capitalista implementado em sua região.

As análises de Charles Taylos, segundo Souza (2006a), refletem uma modernidade tardia que confere uma “[...] relevância moral a aspectos naturalizados da realidade social, seja na dimensão da vida cotidiana, seja especialmente na dimensão institucional [...]” (SOUZA, 2006a, p. 39). Esta é uma institucionalidade que depende dessa neutralidade para a manutenção de seu domínio, tanto no aspecto coletivo, como no aspecto existencial da autenticidade, que é o foco mais intenso do trabalho de Taylor.

Essa neutralidade empurra o cidadão e sua relação comunitária e subjetiva para a criação de identidades que são reconhecidas como tal, neutras, mas que no fundo representam a submissão desse cidadão a uma concepção de sociedade que lhe é imposta, da qual ele se torna um prisioneiro, pois sua realidade social e, em sua volta, a sua estrutura institucional lhe diz que esse é o melhor, senão o único caminho a ser seguido, e que os demais representam para ele, um distanciamento dos preceitos que agora ele deve se submeter.

Quando vemos o esforço que comunidades tradicionais fazem para preservar suas tradições, sua economia solidária, suas relações de vizinhança cooperativadas, indo contra a lógica que tentam lhe impor violentamente por uma naturalização econômica das relações sociais, isso nos faz refletir que é disso que trata essa neutralidade aparente, quase invisível, que se torna fundamental para um processo de dominação dessas comunidades pelas formas economicistas, excludentes, setORIZADAS e individualistas do capitalismo contemporâneo.

Por isso, a análise sobre autenticidade de Taylor abre um caminho importante para a construção de uma nova forma de percepção sobre o “reconhecimento social”, que se deixa invadir por uma lógica que “não reconhece”, mas que se “apresenta”, principalmente em sua forma institucional como reconhedora de todos, algo que nunca foi, e nunca será. Por isso, ainda levando em conta o reconhecimento de Taylor:

Essa temática pode nos esclarecer acerca das razões pelas quais em algumas sociedades periféricas, como a brasileira, que nos interessa aqui como ilustração da tese que defendo neste livro, torna-se possível num contexto formalmente democrático, aberto e pluralista, a constituição de cidadãos de primeira e de segunda classe (SOUZA, 2006a, p. 38).

Uma sociedade desigual, que mergulha em uma naturalização que reconhece coletivamente, ou existencialmente, cada vez mais, uma esfera pública que mesmo limitada e dominada por lógicas de exclusão e discriminação, faz as vezes de democrática e participativa. Uma sociedade que institucionaliza essa desigualdade, apresentando um Estado de Direito fantoche ao mercado, à lógica de separação de classes e de dominação dos meios

de produção, porém com a áurea de alcançar a todos, com seu direito difuso, suas intransponíveis lógicas jurisdicionais, presa fácil do capital.

Como forma de aprofundar sua análise sobre a desigualdade, Souza busca na construção da ciência social de Bourdieu um padrão epistemológico que possa colaborar com suas diretrizes e metodologias que expliquem tal fenômeno, mais especificamente o que ele chamou de “teoria do habitus”. “O habitus seria, portanto, um esquema de conduta e comportamento que passa a gerar práticas individuais e coletivas”, e “[...] é o passado tornado presente, a história tornada corpo e, portanto, ‘naturalizada’ e ‘esquecida de sua própria gênese’”. Dessa forma, é o habitus “[...] que produz a ‘mágica social’ que faz com que pessoas se tornem instituições feitas de carne” (SOUZA, 2006a, p. 44).

No habitus, as práticas são “automáticas” e “individuais”, permitindo o funcionamento “semiautomático” da vida cotidiana; dessa forma, confere peso maior às “experiências mais antigas”, que de uma forma contínua e longa se fixam no corpo, se tornado habitus. Souza (2006a) chama atenção a este aspecto, e sua relevância junto à teoria do habitus.

A meu ver, o grande aporte crítico da teoria do habitus é precisamente a ênfase no aspecto “corporal” e automático do comportamento social. [...] que para Bourdieu a ênfase estaria no condicionamento pré-reflexivo, automático, emotivo, espontâneo, em uma palavra “inscrito no corpo (SOUZA, J., 2006a, p. 45).

O reflexo da crítica de Bourdieu à tradição sociológica mostra uma leitura mais “racionalista” e “consciente” sobre os valores e as normas da sociedade. Os nossos corpos seriam os depositários das manifestações sociais de “nós mesmos”, que se apresentam visíveis através dos “sinais sociais”, que nos identificam e possibilitam a classificação das pessoas e dos grupos sociais, e a forma como lhe atribuímos prestígio ou desprezo (SOUZA, J., 2006b).

Com isso, para Souza (2006b), Bourdieu consegue corporificar conteúdos intrapsíquicos na forma de “carne e osso”, como uma verdadeira “evidência pré-verbal”, um “pressuposto do senso prático” na vida cotidiana, em que o corpo torna-se um reservatório de valores, que se refletem através da forma como uma pessoa fala, anda, gesticula e se porta diante do outro e do mundo, naturalizando suas características e formando um receptáculo de informações formadoras de seu caráter, de forma natural, desde sua infância. “Desse modo, o corpo funciona como uma espécie de ‘operador analógico’ das hierarquias prevaletentes no mundo social” (SOUZA, 2006a, p. 46).

Com isso, Bourdieu apresenta o corpo como “um campo de força de uma hierarquia não expressa”, que resulta de forma central na “naturalização da desigualdade em todas as suas dimensões”, uma naturalização que permite um processo de dominação, no qual os

dominados, em muitos casos, não conseguem esboçar reações a esse processo, ou quando isso ocorre, o fazem tardiamente, consequência de longos períodos de maturação dessa naturalização impressa nos corpos, pelos seus gestos, fala e expressões, como no caso da escravidão brasileira, que durou mais de trezentos anos.

Sendo assim, a sociedade “[...] constrói mecanismos mascaradores das relações de dominação que são operantes em todas as dimensões sociais” (SOUZA, 2006a, p. 47), que produzem mecanismos de “desconhecimento”, em que as relações de dominação, ao não serem refutadas, aparecem como “naturais e indiscutíveis”. Dessa forma, o processo de dominação se aquartela na naturalidade do que não é natural, como o caso da escravidão, ou da desigualdade socioeconômica no Brasil, gerando uma fixação dessa realidade social entre todos os que fazem parte de uma determinada comunidade, criando vínculos que geram hábitos e que se expressam pelo corpo dessas pessoas.

Nestes dois exemplos, muitas dessas expressões se revertem em atos submissos, desalentados e de medo diante de uma outra classe que, por sua vez, também naturaliza essa relação desigual e injusta, que se expressa com a arrogância, prepotência e mesquinha. Bourdieu chama este efeito encobridor e mascarador de “capital simbólico”, que seria “[...] a forma específica assumida em cada sociedade pelo mascaramento do efeito econômico [...]”. Este capital está ancorado na formatação de trabalho e reduzido apenas à sua “dimensão econômica”; ele não revela suas origens, sua forma degradada e “opaca” de funcionamento, excludente, que, se esclarecida, apresentaria sua “raiz econômica da distinção social que se torna invisível” nas sociedades modernas (SOUZA, 2006a, p. 48-49).

Assim, realiza-se uma relação aparentemente simétrica, porém permissível e viabilizadora de trocas assimétricas, de forma arbitrária, reproduzindo as diferenças sociais e as desigualdades econômicas que, com o passar do tempo, foram se aparelhando tecnicamente pelos estados capitalistas por meio de um sistema jurídico em sintonia fina com esta condição, ou seja, a de aparentar naturalidade nas relações quando, na realidade, comungam de um processo sofisticado de dominação desde os tempo hobeesianos até os nossos dias, gerando uma fixação histórica desse mascaramento que cresceu e tornou-se a base das relações sociais de muitas nações e comunidades que se apresentam como livres e democraticamente conduzidas por seus cidadãos: os dominantes e os dominados.

Essa formatação de dominação tende a tornar-se mais impessoal com o maior grau de objetificação do capital, como na forma de “[...] mercado auto-regulado, sistema educacional autônomo, aparato legal diferenciado, etc.” (SOUZA, 2006a, p. 50), apoiado no mascaramento das pré-condições econômicas do processo de dominação, que se encaminhou

a “práticas aparentemente desinteressadas”, mas que levam a práticas econômicas de “maximização dos ganhos materiais e simbólicos”, por parte da classe dominante: os capitalistas.

Nesse ponto, a teoria de Bourdieu aporta na realidade social do Brasil, onde as classes dominadas, de forma simbólica e material, são alijadas de conhecer as verdadeiras fontes desse processo de dominação, que estão envoltas em uma aparente naturalização, que pode ser efetivamente traduzida na exclusão social, econômica e, por que não, jurídica, que grande parte da população deve se submeter rotineiramente para atingir padrões mínimos de sobrevivência, e que as afastam de processos realmente amplificados de democracia, que viabilizassem o básico: conhecer o interior da lógica social em que esse cidadão, esta população está inserida. Vários são os exemplos, basta nos voltarmos aos citados por Souza (2006a): mercado, educação e legalidade, que se enquadram quase que perfeitamente à realidade nacional, sem falar dos etceteras.

Essa possibilidade de mascaramento e da naturalização de um processo de dominação varia de sociedade para sociedade, como visto na discussão de Fraser (1987) sobre a dualidade da contextualização das relações previstas por Habermas (2002), quando da questão de gênero, e mais à frente quando Souza já evidencia, junto aos mesmo Habermas (2002), a dificuldade de se apresentar parte de sua teoria sobre Democracia Deliberativa em países com profundas situações de desigualdade social em sua formatação e efetividade como nação.

O que Souza (2006a) chama atenção na sua análise sobre Bourdieu e sua crítica à chamada “ideologia da igualdade de oportunidades”, é como esse processo se naturaliza, como não apenas a autenticidade taylorista necessita de maior profundidade em sua compreensão. Para ele, as respostas quanto às questões sobre a dignidade devem vir à tona em análises sobre as relações sociais, principalmente em países com enorme atraso social, com desigualdade galopante, como no caso do Brasil. De outra forma, estaremos dando voz aos dominantes, que já fazem isso muito bem, através de uma elite econômica e “intelectual” que defende com unhas e dentes seu *status quo* de dominador, ao apresentar o Estado Brasileiro como algo “normal”, que vai “naturalmente” se organizar em torno de uma agenda cheia de estratégias estruturantes baseadas no capital e na falácia de “igualdade de oportunidades”.

Outro aspecto que Souza ressalta em sua análise sobre Bourdieu seria a forma como o capitalismo retira do indivíduo a “[...] possibilidade de se classificar socialmente mediante seu próprio esforço pela incorporação do saber e do conhecimento” (SOUZA, 2006a, p. 52). A partir do final da segunda guerra, o conhecimento passa a se configurar, por diversos autores, como item fundamental no processo de estratificação social, principalmente nas sociedades

avançadas do ocidente, como Habermas descrevia ao discorrer sobre a “...superação do paradigma marxista do valor-trabalho dada a nova relação entre conhecimento e produtividade capitalista” (SOUZA, 2006a, p. 52), preconizando o avanço de uma formatação de dominação ainda mais complexa e sofisticada do que aquela preconizada anteriormente, baseada na relação gerada pelo “trabalho útil”, e seu processo individualizado e meritocrático na sociedade capitalista.

Diante dessa nova formatação sobre dominação capitalista via apreensão do conhecimento e, por consequência, seu direcionamento para a lógica do capital, Souza mostra a importância e o ineditismo do pensamento de Bourdieu sobre o tema quando afirma:

O que apenas Pierre Bourdieu percebeu, no entanto e isso já bastaria para colocá-lo entre os grandes pensadores da teoria social crítica, foi que o novo lugar estrutural do conhecimento e saber inaugura também uma nova forma, ainda mais opaca e intrínseca de dominação ideológica no contexto do capitalismo avançado (SOUZA, J., 2006a, p. 52).

A forma como se desenvolve a dominação do conhecimento por parte do capital, envolve a reformatação do antigo processo de naturalização de relações de desigualdade e sua individualidade intersubjetiva, por algo ainda mais complexo, que legitima ainda mais a desigualdade e “[...] permite esconder sistematicamente as pré-condições sociais e econômicas de seu funcionamento”. Entender as pré-condições de transferência desse novo capital atrelado ao conhecimento é muito mais “opaco e invisível” do que aqueles que norteavam as pré-condições do antigo capital econômico.

Assim, faz-se necessário um grande esforço para a compreensão e interpretação de sua lógica excludente, e desigual; isso é o que Bourdieu vai chamar de “capital cultural”, que vai naturalizar as relações sociais contingentes ao “[...] estabelecer um novo padrão, ainda mais sutil e sofisticado que os anteriores, de dominação simbólica mascaradora de relações de desigualdade” (SOUZA, 2006a, p. 53), que vão requerer dos pesquisadores e analistas do tema, a habilidade de desvendar, caso a caso, de que forma esse mascaramento se estabeleceu, e como ele envolve os atores que se situam em uma determinada sociedade.

Percorrer este caminho significa traçar um paralelo de processos de exclusão e definidores de desigualdade que envolvem, ora condicionante de uma ação global do capital, ora a interiorização desse junto aos indivíduos específicos de cada cenário social, pois, na maioria das vezes, é dessa forma que o capitalismo contemporâneo se movimenta, servindo de base para ações excludentes e de afastamento dos envolvidos nesse processo das reais ambições de seus verdadeiros mandatários.

Outro ponto analisado por Souza (2006a), junto às referências de Bourdieu, diz respeito ao que o autor classificou como “competência estética”, em que o gosto “corresponde a uma hierarquia social dos consumidores, que se predispõe admiravelmente a servir como “marca de classe” (SOUZA, 2006a, p. 54), que vai individualizar padrões junto à construção desse gosto que um indivíduo tem a partir de sua “socialização familiar” e o “grau de escolaridade”, gerando uma “estética” diferente entre cada classe social, o que gera uma distinção entre os indivíduos de uma classe e de outra através da “reprodução material” que cada uma pode gerar para seus cidadãos, aparecendo como uma qualidade inata, enquanto na verdade ele tem origem social, via educação e família.

Essa lógica, apropriada pelo capital, gerou a naturalização de “critérios legitimadores de desigualdade, que se dão na escola e na família, e torna a necessidade econômica de subsistência e dependência total desse capital, típica da classe trabalhadora, impedidora da liberdade que permite a “[...] facilidade, a naturalidade e a suspensão existencial em relação às demandas do mundo material” (SOUZA, 2006a, p. 57), existentes apenas na classe dominante, nas elites capitalistas ou em seus arremedos, como as “classes médias”, apresentando esse fundo “socioeconômico” como diferença de natureza, o que efetivamente não é arrematado por Souza, (2006a), quando afirma: “ Na competição entre os grupos privilegiados, inclusive, a vantagem é daqueles que possuem o modo mais insensível e invisível de aquisição” (SOUZA, J., 2006a, p. 56).

Esta é uma invisibilidade que parece intransponível quando se trata de grupos economicamente fragilizados e desiguais, sem expectativa clara de recrudescimento, como no caso da sociedade brasileira.

A forma de pertencimento a um “mundo de perfeição, harmonia e beleza”, através do gosto e das aquisições das pessoas, a identifica com uma determinada classe, conferindo ligações de solidariedade, de forma inconsciente, dispensando, em muitos casos, as palavras e o “pensamento conceitual”.

[...] classe deixa de ser percebida a partir de propriedades ou de coleções de propriedades para ser definida como fundamento de “práticas sociais similares”, que permitem estratégias comuns e consequências compartilhadas mesmo na ausência de acordos conscientes e refletidos (SOUZA, J., 2006a, p. 57).

Dessa forma, essas práticas se inserem no campo social. Agora cada prática se refere à lógica de cada campo, criando a relação entre “campo e prática”, em que a lógica específica de cada campo determina estas relações, bem como as operações que vão se dar no mercado específico desse campo, aglutinando as ações ali realizadas, hierarquizando-as e mobilizando

o capital necessário para sua efetivação. Dessa forma, a burguesia consegue dar uma “aparência de universalismo” e de competição em igualdade em estruturas corroídas por pré-conceitos e desigualdades, que passam a assumir um caráter natural de legitimação, com sua “singular opacidade”.

Souza (2006a) afirma, baseado em Bourdieu, que a luta social se apresenta através de uma formatação opaca, quase invisível, que se reflete no inconsciente coletivo dos indivíduos, orientando todas as classes sociais na direção dos desejos da classe burguesa, naturalizando as diferenças entre os cidadãos, escamoteando sofisticadamente as distinções entre essas classes. Assim: “A ‘distinção’ aparece como uma diferença ‘merecida’, correta e justa já que supostamente se basearia nos talentos inatos de seus possuidores” (SOUZA, 2006a, p. 58, grifo do autor)

Tudo isso gera uma submissão ao processo de diferenciação entre as classes, em que, de forma inconsciente, até mesmos pelos que são desprivilegiados pelo capital, devem assumir sua incompetência por não conseguir atingir os níveis exigidos pelo que se estabelece como padrão de aquisição, e reprodução capitalista, ficando fora das benesses pertencentes à burguesia. Porém, na maioria das vezes, aceita-se tal mecanismo como um processo natural e irreversível, ao qual foi enquadrado por sua “incompetência” de se estabelecer como um indivíduo de uma classe dominante e hegemônica, em se tratando de gosto, habitus, aquisição de bens e direitos institucionalmente estabelecidos por um Estado Legal capitalista, que retransmite essa lógica de exclusão.

Assim, expõe-se então “[...]as relações implícitas e opacas entre consumo e cultura [...] como forma de garantir privilégios, reconhecimento social e auto-estima” (SOUZA, 2006a, p. 58), muito comuns quando se trata de grupos submetidos sistematicamente a esta lógica de “inclusão burguesa”, como no caso do Brasil, onde grande parte da população busca sua autoestima, seu reconhecimento, barrados pela exclusão de grande parte das relações de consumo básicas para sua sobrevivência, como saúde, educação, segurança etc., disponibilizadas de forma acentuada à burguesia nacional. Dessa forma, tem-se, então, a baixa autoestima e a submissão a um processo de exclusão, que no caso dos países subdesenvolvidos, se apresenta, muitas vezes, de forma explícita, porém com a conivência de boa parte dos seus cidadãos, independentemente de sua classe social.

Souza apresenta em seu trabalho uma visão sobre a caracterização da classe trabalhadora junto a esta forma de dominação social, ao explicitar a ideia de Bourdieu, que afirma que a classe trabalhadora está vinculada a uma dependência da cultura gerada pela naturalização da desigualdade, o que gera uma “adaptação” e sua conseqüente aceitação dos

padrões impostos pela burguesia, e mais do que isso, passa a visualizar esses padrões como “queridos” e “desejáveis”.

Sendo assim, para essa classe trabalhadora, “[...] não existe outra linguagem, outro estilo, outra forma de relação[...]” (SOUZA, 2006a, p. 60), o que se apresenta deve ser assimilado, interiorizado e repassado por entre todos os que pertencem a esta classe, a de trabalhadores, perpetuando a forma de relacionamento e exclusão apresentada como ideal pela burguesia, pelo Estado e por suas normas, regras, leis e práticas morais vigentes. A “[...] classe trabalhadora se vê através dos olhos da classe dominante [...]” (SOUZA, 2006a, p. 61), e é apresentada como uma classe que se reduz à fornecedora da força de trabalho, que deve mimetizar em suas necessidades, os “mesmos” anseios da classe dominante, porém, sem nunca alcançá-los, de fato e de direito.

Dessa forma, a sofisticada lógica de dominação pessoal e impessoal levada adiante pelo capital, conforme apresentada por Bourdieu, se elucidaria, causando impacto indesejado nas relações sociais disseminadas pela classe mandatária, sendo o principal deles a conscientização das classes dominadas de sua exploração por aqueles que dominam o capital.

Outro autor que, ao analisar a “ambiência agrária” inglesa também se utilizou da ideia de Bourdieu sobre *habitus* foi Thompson, verificando como os indivíduos que faziam parte da estrutura social britânica, através de suas práticas e perfil de uso, procuravam “maximizar suas vantagens” em uma eventual mutação dessas práticas e perfis em leis. Segundo ele:

Talvez seja mais bem compreendido com a ajuda do conceito de *habitus* de Bourdieu – um ambiente vivido que inclui práticas, expectativas herdadas, regras que não só impunham limites ao uso como revelam possibilidades, normas e sanções tanto da lei como das pressões da vizinhança (THOMPSON, 2011, p. 90).

Nessa análise, Thompson (2011) reitera que cada classe social se aproveita dos costumes do outro para tirar vantagens. Para ele, os ricos “empregavam os seus bens” para obter o temor por parte das autoridades locais, o pequeno fazendeiro mediano influenciava os tribunais locais, e os camponeses e os pobres, empregavam “atos furtivos”, para alcançar seus desejos. Através do *habitus* de cada uma dessas classes, tem-se uma visão da formação da estrutura legal, e do estado de direito que se forma na Inglaterra, com a predominância cada vez maior das práticas e costumes das classes dominantes, enquanto que os *habitus* das classes menos favorecidas, eram dizimadas pelas práticas dos mais ricos, ou repelidas por leis que expressassem a vontade dessas classes dominantes.

Quando imaginamos de que maneira no Brasil se deu a formatação de um estado de direito, sua esfera pública, e sua estrutura democrática, chama atenção o caminho percorrido

por Thompson (2011) e sua semelhança com o que acontece no país ainda nos dias atuais, principalmente quando colocamos uma lupa na estrutura de poder entre as classes sociais dentro das esferas subnacionais, mais precisamente nas cidades.

Souza (2006a) retoma a análise de Charles Taylor sobre “autenticidade” e “dignidade”, levando em conta que uma infinidade de trabalhos de outros autores surgem influenciados por Taylor, o que proporciona uma universalidade e uma maior criticidade, e em, muitos casos, como do próprio Souza, uma complementariedade crítica, quando aponta a pouca relevância dada a questão da dignidade, em detrimento à autenticidade feita pelo autor. Outro tema abordado por Taylor e analisado por Souza (2006a) refere-se como as minorias sociais criam “diferenças” específicas em relação ao “padrão dominante”, e que tende a ser sufocado pela pressão de uma maioria, que não aceita, primeiro a dignidade necessária a sobrevivência dessa minoria, e muito menos lhe concede autenticidade aos seus pleitos, originários de seus *habitus*, que, sem espaço nessa sociedade excludente, ou desaparece, ou sobrevive de forma pálida, e, em muitos casos, à margem do seu devido reconhecimento social e legal.

Retornando ao foco principal de Souza, a dignidade, o autor faz questão de ressaltar que suas análises e estudos vão nessa direção, ao referendar os temas propostos por Taylor.

Interessa-me desvelar o potencial constituidor e legitimador de “distinções sociais”, ou seja, diferenças sociais tornadas naturais e legítimas, sob o véu mascarador da pretensa igualdade e universalidade que habita a noção de dignidade (SOUZA, J., 2006a, p. 67).

Isso demonstra a “inadequada institucionalização” das garantias fundamentais dos cidadãos em países periféricos, e locais onde a miséria e a pobreza ainda são lógicas de exclusão utilizadas pelas classes dominantes, como no Brasil, e sua eterna desigualdade socioeconômica. Ou seja, a autenticidade parece ser um tema de muita relevância, porém em situações de grandes “distinções sociais”, parece ser urgente, e prioritário, compreender a lógica que não permite a criação de um ambiente digno a frente da compreensão sobre autenticidade. Souza (2006a, p. 68) afirma como é importante para Taylor entender de que forma as ideias “[...] logram tomar os corações e mentes das pessoas comuns [...]”. Ou seja, a aceitação coletiva dessas ideias e seu “ancoramento institucional” legitimam a submissão de uma classe social diante de outra, que impõe não mais pela força, e sim pela imposição de um novo *habitus* universalmente aceito, seus desejos e suas vontades, através de práticas e perfis de uso que “maximizem” as vantagens da classe dominante.

Dessa forma, Souza afirma que Taylor pretende com a sua tese explicitar “[...] a “naturalização” que a ideologia espontânea do capitalismo produz a partir da eficácia e do modo de funcionamento de suas instituições fundamentais” (SOUZA, 2006a, p. 70, grifo do autor), esclarecendo que essa naturalização tem que ser avaliada retirando-se a “neutralidade e ingenuidade” dessas instituições, dando maior ênfase ao “[...] sentido normativo, contingente, culturalmente constituído e de modo algum neutro, que habita o núcleo de funcionamento dessas instituições” (SOUZA, J., 2006a, p. 70). Ou seja, a verdade efetiva não é neutra, muito menos natural, ela apresenta uma lógica sofisticada de dominação e subordinação através do inconsciente pessoal e coletivo de cada comunidade e seus indivíduos, que se submetem a essa forma de subordinação.

Sendo assim, Taylor consegue apresentar uma análise contundente e distante das propostas “naturalistas” da sociedade burguesa, que cria uma opacidade e uma implicitude que norteia essas propostas, tanto nas práticas científicas e filosóficas como as praticadas de forma cotidiana. Nos dias de hoje, a sociedade capitalista ampliou essa naturalização, gerando um grande leque de atributos opacos e implícitos que eliminam a possibilidade de um maior entendimento sobre como os indivíduos se submetem a uma lógica de exploração acreditando que esse é o seu destino, e que ele deve perseguir todas as estratégias propostas pelo “sistema”, para inverter sua posição social, de dominado para dominante, seguindo as mesmas premissas daqueles que antes os oprimiam.

Souza (2006a) alerta que a concepção Taylorista está formatada dentro de padrões que rompem com a lógica do capital e sua visão de “ideologia espontânea”, que divide os seres humanos em “[...] mais e menos, em classificados e desclassificados, em bem pagos e mal pagos [...]” (SOUZA, 2006a, p. 70), acobertada pela intransparência e atalhos implícitos que não permitem, em primeiro lugar, compreender a lógica de exploração e discriminação da classe burguesa, e segundo institucionalizam essas formas de condução das relações sociais, transmutando-as em práticas morais vigentes, normas implícitas de conduta moral “aceitas” como válidas, e, finalmente sua formatação em estatutos legais, moldando um Estado Capitalista, com uma esfera pública que só pode sobreviver ideologicamente através da exploração e da submissão de um ser-humano pelo outro, relegando ao limbo a percepção democrática de deliberação, debate, e efetivação das diretrizes que se erguem de anseios verdadeiramente representativos da vontade de um coletivo livre, que se posiciona e é respeitado mesmo quando apresenta visões antagônicas ao que está estabelecido. Complementando a análise da teoria de Taylor sobre a naturalização imposta pelo capitalismo, Souza afirma:

Como veremos, ela permite colocar a questão do subdesenvolvimento periférico e da modernização dessas sociedades em outros termos que o paradigma etapista e da oposição simples entre tradicional-moderno ainda operante sob roupagens e máscaras diversas” (SOUZA, 2006a, p. 71).

Isso é o que se opera, por exemplo, diante da enorme dificuldade do Estado Brasileiro em reverter, de fato, as desigualdades sociais, já que, em vários momentos históricos o que prevalece é o afastamento de qualquer possibilidade de se rever os padrões de desigualdade. Através da condução implícita e explícita na direção das necessidades do capital, não se abre espaço para que os indivíduos possam compreender, de fato, como se dá a formação de seus *habitus*, de suas práticas, e de suas normas e leis, e a sua influência impositiva, fazendo com que se acredite que ela seja a melhor opção, e, em muitos casos, apresentando-a como a única opção. E quando ocorre de um indivíduo, ou uma coletividade não estar de acordo com ela, este é aliado do “processo democrático”, se é que ele verdadeiramente existe.

Souza (2006a) afirma que o modelo proposto por Taylor é importante para elucidar de que forma “escolhas culturais contingentes” impõem ao ser humano um comportamento “...exemplar, quanto uma hierarquia que decide acerca do valor diferencial dos seres humanos” (SOUZA, J., 2006a, p. 72), que não é neutra, e que serve de “ancoramento institucional”, que divide os indivíduos em classes mais e menos privilegiadas, e se naturaliza pela necessidade do mercado e do Estado, em manter sua dominação através de “práticas disciplinadoras consolidadas institucionalmente”, e que devem ser “aceitas” por todo o conjunto da sociedade, penalizando os que tentam tirar a opacidade que fundamenta essas práticas.

Essas escolhas culturais e seus respectivos ancoramentos na estrutura institucional aparecem, sempre, a partir de seus “efeitos”, encobrendo suas origens, suas fontes, que permanecem “intransparentes” e “obscuras”, para a maioria dos indivíduos de uma comunidade, impossibilitando qualquer arguição sobre essas escolhas, que se legitimam por seu obscurantismo.

Souza (2006a) constata a existência de dois problemas na teoria de Taylor: o primeiro é teórico, pois a concepção muito rasa sobre a questão do reconhecimento termina por “[...]definir residualmente em relação à noção mais rica e multifacetada de reconhecimento por autenticidade” (SOUZA, 2006a, p. 75); o segundo problema é político, pois Taylor parece partir de pressupostos gerados na concepção de uma “igualdade efetiva”, existente nas sociedades avançadas via Estado do Bem Estar Social, transferindo o conflito central para as questões relacionadas à autenticidade, principalmente o reconhecimento das diferenças.

Outros autores como Nancy Fraser, influenciada por Taylor, também recorre à mesma premissa quando trata das demandas por redistribuição e por reconhecimento da diferença específica de grupos. Souza, analisando as premissas taylorianas de Fraser, constata:

[...]ela não percebe, pelo menos com toda a desejável consequência, que é apenas pela ação de consensos culturais opacos e intransparentes que é possível a existência e legitimidade do acesso desigual a bens e serviços (SOUZA, J., 2006a, p. 76).

Souza complementa sua análise sobre a escolha teórica de Fraser junto a uma análise referenciada pela autenticidade:

Reconhecimento para ela é apenas reconhecimento da diferença do princípio da autenticidade. Ela não contempla a hipótese de que a desigualdade entre classes também esteja baseada em princípios que envolvem reconhecimento, ou melhor, no caso em pauta, não reconhecimento (SOUZA, J., 2006a, p. 76).

Essas duas constatações de Souza sobre os trabalhos de Fraser evidenciam o que ele já discrimina quando de suas análises dos trabalhos de Taylor sobre reconhecimento social, em que a valorização da autenticidade sobre a dignidade vem de uma construção epistemológica lastreada por uma visão de mundo ocidental. Nestes dois casos, Fraser e Taylor, objetivamente, atraem suas análises para questões que envolvem a autenticidade, como os estudos sobre multiculturalismo de Taylor, já que as questões referentes à dignidade aparentam, em muitas instâncias, algo “resolvido”.

Porém, Souza (2006a) afirma que essas resoluções são “[...] princípios que adquirem eficácia a partir de regras opacas e aparentemente impessoais... condenam classes sociais inteiras ao não reconhecimento social e à baixa autoestima, e partir disso, à legitimação de um acesso diferencial a bens e serviços escassos” (SOUZA, 2006a, p. 76), como os bens e serviços públicos. Assim, uma “real articulação entre os consensos valorativos implícitos e operantes em um caso e outro” (SOUZA, 2006a, p. 76) faz-se necessária, o que é um impeditivo se pensarmos na lógica capitalista que privilegia o opaco e o intransparente como forma de articular seu processo de dominação, que tem uma grande eficácia, principalmente quando se analisam as relações sociais e seus desdobramentos via institucionalização junto a comunidades que surgiram e se desenvolveram socialmente sob a égide da desigualdade, como é o caso do Brasil.

Em sociedades, por assim dizer, desenvolvidas, os critérios de análise sobre reconhecimento social sofrem com uma falsa perspectiva de superação dos critérios relativos da dignidade, quando analisados com a opacidade e intransparência impostas pela forma

burguesa de reconhecimento de um indivíduo em sociedade. Quando transferimos esta lógica de interpretação para nações subdesenvolvidas, salta aos olhos a força que tem o papel da dignidade quanto a interpretações relativas ao reconhecimento social. O processo de interpretação via “igualdade efetiva”, com a qual Taylor deu partida a seus trabalhos, parece inócua diante do quadro de expropriação, desigualdade, violência e falta de transparência que se efetiva junto às relações sociais em muitas nações como o Brasil.

Souza (2006a) busca então o apoio das ideias de Bourdieu sobre dominação ideológica para balizar sua análise referente à distinção social, e como ela é legitimada e “[...] tornada invisível pela ideologia espontânea do capitalismo tardio [...]” (SOUZA, 2006a, p. 85), permitindo uma ampla reflexão sobre as questões referentes à ação social e à luta de classes, se contrapondo à estrutura que permeia os conceitos de reconhecimento que têm como base a “ideologia da igualdade”, muito utilizada como ferramenta teórica quando da análise da “modernidade periférica”.

A partir dessa reflexão, Souza apresenta o que ele acha ser uma fragilidade nos argumentos de Bourdieu quando o mesmo “[...] reduz todas as determinações sociais à categoria de poder [...] tornando incompreensível por que algumas categorias sociais e alguns ‘blefes’ dão certo e outros não” (SOUZA, 2006a, p. 89, grifo do autor). Deve-se buscar respostas para além da “mera ilusão do jogo social”, que em muitos casos pode impedir uma melhor interpretação das origens de diversas formas de dominação. Para tanto, Souza recorre a Axel Honneth quando de sua reflexão sobre o tema, em que ele afirma:

[...] a competição dos diversos grupos sociais entre si só tem sentido se propusermos a existência de interpretações conflitantes acerca de um terreno comum de regras que lograram ser reconhecidas transclassisticamente (HONNETH, 1990 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 89).

Neste ponto, acerca da teoria de Bourdieu, Souza avalia que, sem uma análise que reflita de forma mais contundente a competição entre os diversos grupos sociais, não há como se identificar os motivos que levam uma classe social dirigente escolher seus objetivos em detrimento a outros. Partindo desse pressuposto, Souza apresenta uma nova interpretação para as questões referentes à dominação social no centro e, principalmente, na periferia, o que ele denomina no título da Parte 2 de sua obra de “A constituição da modernidade periférica”.

A tese de Souza (2006a) aponta para uma construção epistemológica inovadora sobre o processo de “desvendamento da lógica da dominação social”, a qual impõe os desafios de compreender na periferia os “mecanismos que neutralizam relações de desigualdade” (SOUZA, 2006a, p. 93), e suscita uma nova compreensão de como as elites burguesas locais,

mais especificamente a brasileira, se utilizam desse processo de naturalização, introduzido por Taylor e Bourdieu, para dominação da estruturas de poder institucionalizadas, ou não, nesta sociedade.

Parece passivo de reflexão sobre esta lógica ao se pensar em um alinhamento sobre os aspectos que influenciam na compreensão da participação dos indivíduos junto à esfera pública no regime democrático deliberativo de Habermas, com o desafio de uma reinterpretação em alguns de seus postulados, algo que já vem sendo feito, como apresentado anteriormente ao nos referimos às análises de Honneth (2003) e Fraser (1987), e por outros autores que reconhecem a importância do pensamento Habermasiano sobre a democracia, mas compreendem que faz-se necessário, em muitos casos, uma melhor adaptação de suas teorias para uma realidade que não seja especificada na lógica dos países centrais, por consequência não tratem de muitos aspectos que existem em maior quantidade em países periféricos, como a situação da desigualdade socioeconômica na América Latina.

Souza (2006a) busca na concepção de “imaginário social” de Taylor a compreensão sobre a centralidade de práticas institucionais que legitimam as diversas formas de dominação social. O imaginário social seria a passagem do que antes existia apenas na “cabeça de alguns pensadores” e “líderes religiosos”, que através de meios de influência se legitima, no imaginário social de “[...]estratos sociais específicos e até de sociedades inteiras” (SOUZA, 2006a, p. 94), criando um terreno fértil para sua institucionalização.

Esse imaginário social permite a “pré-compreensão” de práticas cotidianas, que se tornam legítimas e caminham para se transformar em normas. Neste ponto, Souza (2006a) recorre a Habermas para explicar porque o imaginário social não é situacional ou “preso a contextos específicos”, quando afirma:

Precisamente por sua inarticulação, a palavra imaginário é adequada. Como se comportar, como falar, como se relacionar por referência à várias hierarquias sociais, etc., tudo isso remete a um “mapa social” que guia implicitamente nossa conduta (SOUZA, J., 2006a, p. 94).

Neste ponto, existe uma clara alusão ao Mundo da Vida Habermasiano, que propõe uma estrutura de rotinas, práticas morais e padrões que conduzem a uma vida cotidiana que se entremeia com as normas, leis e padrões jurídico-formais, que de lá se originaram e são aceitos por certa comunidade.

Outro ponto importante levantado por Souza (2006a) se refere à forma como o imaginário social se desenvolve em cada sociedade, o que Taylor definiu como “longa marcha”, e que, segundo Souza (2006a), impõe uma diferenciação, um “esquema” próprio de

assimilação desse imaginário social em cada sociedade. Especificamente em sociedades periféricas, este processo, diante da imposição de uma estrutura social moderna sobre uma lógica “pré-moderna”, gera ou a dominação das relações pré-modernas pelas modernas, ou, no mínimo, o que ele chama de “dualismo indeciso”, em que os dois princípios estão presentes nas relações sociais, gerando uma confusão e “indeterminação” de análise.

Sendo assim, é importante desvendar por trás de toda uma construção aparentemente natural de relações sociais, o que de fato aconteceu quando da dominação de um tipo de relação sobre outro (s), e de que forma ele se impôs como dominante. Avançar na raiz desse problema suscita a elucidação de como uma sociedade desenvolveu suas relações sociais, e como algumas práticas se desenvolveram mais do que outras, e mais ainda, como alguns atores se apropriaram dessas práticas em seu benefício, arrastando os restantes a um processo de submissão “natural” a essas práticas, que se institucionalizam em algum momento.

Por isso, Souza (2006a) chama a atenção para a importância de compreender o imaginário social, seu processo de esquematização, seu caminho e sua longa marcha. Isso fica claro quando ele se refere à forma como se deve perceber a sociedade brasileira sob este espectro:

[...] foram constituídas enquanto sociedades complexas apenas a partir do influxo do processo de expansão do racionalismo ocidental, o tema “esquematização” adquire uma singularidade toda própria (SOUZA, 2006a, p. 96, grifo do autor).

Traçar o esquema sobre a formação do imaginário social brasileiro significa revelar aspectos que não se remetem a uma formação calcada no racionalismo ocidental, que “ tomou de assalto” a sociedade brasileira, que sufocou qualquer forma de reação daqueles que foram oprimidos e/ou excluídos desse processo de “assimilação” e dominação socioeconômica, gerando frutos inequívocos como a desigualdade social, a falta de dignidade que gera a ausência do reconhecimento da autenticidade.

Não devemos esquecer, e Souza (2006a) nos faz lembrar, que a legitimação desse processo de assimilação de um novo “imaginário social”, moderno e ocidental, foi imposto e legitimado no Brasil de forma violenta, “violência física aberta”, que impunha uma hierarquia social desigual, pois “[...] tudo que era já burguesamente europeu, era tido como de bom gosto e desejável” (SOUZA, J., 2006a, p. 98). Essa ideia já vinha da longa marcha pré-moderna no Brasil, trazida de outras sociedades, como as sociedades africanas, que eram subestimadas, rechaçadas ou forçadas ao esquecimento. Esses contornos do “novo imaginário social” brasileiro, perceptível até hoje, molda um pensamento de certas classes intelectuais de

suposições sobre “[...] a continuidade de certas relações sociais e pessoais[...]” (SOUZA, 2006a, p. 98), que sugerem um processo de naturalização de algo que de natural pouco teve.

Outro ponto importante da lógica do imaginário social de Souza (2006a) refere-se à preparação que os países centrais tiveram para a mobilização e implementação de um contexto “cognitivo e moral explícito”, que viabiliza a implementação de lógicas, como a da valorização do trabalho em substituição ao ócio aristocrático, que possibilitaram a introdução dos fundamentos que norteariam a organização de uma sociedade burguesa no início da revolução industrial, atribuindo novas funções sociais aos indivíduos, funções essas relacionadas à lógica do “trabalho cambiável”, que vai quebrar o “tradicionalismo econômico” anterior e substituí-lo pela nova ordem social: o capitalismo.

Já nas sociedades da “nova periferia”, como a brasileira, essa lógica não existiu, pois as práticas institucionais consolidadas no país, na mesma época em que o processo de mutação de um imaginário social era substituído por outro na Europa e nos Estados Unidos, foram muito diferentes. Levando em conta este fato, Souza afirma:

Creio que esse padrão de modernização, em que as práticas se impõem sem o lastro ideal e valorativo que lhe permita articulação, reflexividade e consciência de longo prazo dos seus dilemas e contradições, cabe como uma luva na definição do processo de modernização brasileiro enquanto uma revolução burguesa encapuzada [...], ou enquanto uma revolução passiva (SOUZA, J., 2006a, p. 100).

Analisar a lógica de uma revolução burguesa no Brasil aos moldes do que se deu nos países centrais causa uma inequívoca estranheza, já que o imaginário social, bem como sua marcha para a formatação de práticas morais vigentes e sua institucionalização percorrem caminhos diferentes daqueles originalmente estabelecido e percorridos pela Europa Ocidental. As práticas institucionais no Brasil produzem resultados a partir de uma lógica “enrustida” e “mascarada”, se comparada com a explicitude da lógica que subsidiou o caminho que levou as sociedades dos países centrais à revolução burguesa. Ou seja, existe um processo de modernização específico da “nova periferia”, que não se compara com os processos de modernização tradicionais.

Para melhor compreender e interpretar o caminho da formação social brasileira diversa da realidade europeia ou norte americana, Souza (2006a) recorre aos trabalhos de Gilberto Freyre, identificando seus pontos convergentes para uma possibilidade de análise mais concreta e real de uma hipótese singular e elucidadora para o tema, sem deixar de revelar suas fragilidades. O primeiro passo foi entender que a formação social no Brasil não tem uma “continuidade orgânica” com a realidade social da metrópole portuguesa, principalmente pela formatação da escravatura no país, durante mais de três séculos, que possibilitou uma

institucionalização do trabalho escravo e suas consequências de forma muito diversa do que aconteceu em Portugal e no resto da Europa. O segundo foi a formação de uma sociedade patriarcal própria, centrada em uma família, e em uma comunidade, muitas das vezes, isolada e com o mínimo de contato com a metrópole ou seus dignatários em terras brasileiras. Sobre essa formação, Souza diz o seguinte:

A família patriarcal como que reunia em si toda a sociedade. Não só o elemento dominante, formado pelo senhor e sua família nuclear, mas também os elementos “intermediários” constituído pelo enorme número de bastardos e dependentes, além da base de escravos domésticos e, na última escala da hierarquia, os escravos da lavoura (SOUZA, J., 2006a, p. 104, grifo do autor).

Se imaginarmos a sociedade brasileira e seu caminho histórico até os dias atuais, não é muito difícil perceber, à luz dessa citação de Souza (2006a), que a estrutura patriarcal no Brasil ainda tem grande influência na modelação do imaginário social de muitas comunidades no país, visto que essa formatação prevalece como um padrão hierárquico de dependência social e econômica que sustenta uma sociedade com desigualdades plurais, mas com uma raiz profundamente ligada ao nosso passado escravocrata, distante dos esquemas sociais da metrópole e muito próxima do equívoco de uma “sociabilidade entre desiguais”, comum em vários meios da sociedade brasileira.

O terceiro passo é a forma como uma classe dominante se utilizou, de maneira indiscriminada, da violência física e psíquica para estabelecer seu poder e sua lógica de dominação, visto que a ausência de instituições e o isolamento geográfico fizeram com que o elemento familístico fosse o seu componente principal (SOUZA, 2006a). Neste caso, o chefe da família, dono das terras, dos escravos e da riqueza de um lugar, usava as práticas violentas como forma de manutenção de seu poder perante a todos que ali orbitassem. Seus desejos e lampejos deviam ser obedecidos, e no limite de tudo isso eclodia, com muita facilidade, em ações violentas contra os demais, parentes, subalternos e principalmente contra os escravos.

A convergência política e social dessas tiranias privadas, quando se transmitem da esfera de família e da atividade social para a esfera pública das relações políticas e sociais, se tornam evidentes na dialética de mandonismo e autoritarismo de um lado, no lado das elites mais precisamente, e no populismo e messianismo das massas, por outro (SOUZA, 2006a, p. 119).

Não é difícil, mesmo atualmente, perceber esse “mandonismo” diante de uma realidade social excludente, que mesmo com os avanços institucionais das últimas décadas ainda não permite a ampliação da esfera pública, muito menos torná-la mais afeita a uma estrutura deliberativa. O que se viu na formação social brasileira foi o avanço de um sistema

de sociedade majoritariamente formado por clãs familiares, que depois se tornaram clãs políticos familiares, com base em uma hereditariedade que se remete aos tempos imemoriais do Brasil colônia, conforme avalia Souza (2006a).

A esfera pública brasileira então se desenvolve com o formato de uma estrutura, de um “esquema”, elaborado junto a uma lógica de segregação familiar e de seus demais núcleos. A “longa marcha” que se seguiu foi aquela que já conhecemos, em que, a partir da institucionalização dessa realidade social, que já ocorre desde o Brasil colônia, vai garantir que a dominação senhorial se estabeleça de forma normativa, e na modelação de uma Estado de Direito quase que totalmente voltado a essa realidade de exclusão, de desconformidade com o que se pode chamar de Democracia Deliberativa.

Outro ponto que Souza (2006a) levanta quando trata do “imaginário social” brasileiro são suas peculiaridades que tiram das classes dominadas sua própria visão de mundo, impondo-se aos indivíduos que ali estão no mimetismo de um “falso pertencimento” a algo que nunca lhes pertenceu, e que nunca lhes pertencerá: a inclusão, como “iguais”, nas esferas de poder constituídas.

Souza (2006a) identifica também a influência na estrutura social brasileira da figura do “dependente”, que existia em uma posição intermediária entre os senhores e os escravos, e que seriam:

Seres humanos a rigor dispensáveis na medida em que não exercem papéis fundamentais para as funções produtivas essenciais e que conseguem sobreviver nos interstícios e nas ocupações marginais da ordem produtiva (SOUZA, J., 2006a, p. 122).

Esses dependentes formaram um enorme contingente de indivíduos que, no final do século XIX, mesmo que formalmente livres, ainda se viam atrelados a uma lógica de existência junto às franjas do sistema produtivo nacional. Já neste período, eles representavam cerca de 2/3 da população (FRANCO, 1997 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 122). Neste momento, o que se viu foi um “padrão de reconhecimento social” muito semelhante àquele empregado junto aos escravos, que Maria Sylvia de Carvalho Franco, em seu trabalho “Homens livres na ordem escravocrata”, denomina de “presença ausente” da escravidão.

Souza (2006a), analisando o trabalho de Carvalho Franco, percebe que a pobreza e a instabilidade, bem como a violência, existem em uma realidade na qual permanece a “[...] ausência de um código moral de condutas cristalizado que pudesse impor padrões de condutas minimamente institucionalizados” (SOUZA, J., 2006a, p. 123), que impõe, como ele já identificou anteriormente, um código moral afeito à classe dominante, que vai se institucionalizar e produzir os efeitos que há muito conhecemos: a extrema desigualdade

social e econômica, e a impossibilidade, diante da inexistência de códigos morais próprios, de se contrapor a essa realidade.

O dependente não consegue adquirir, nem de longe, ares de cidadania plena, mesmo se imaginando em uma esfera pública que, à luz de sua consciência, deturpada devido ao que lhe foi imposto ao longo de mais de quinhentos anos, parece trazer ares de “igualdade”, a mesma igualdade criticada por Taylor e Bordieu, que aparece no Brasil com toda força de suas peculiaridades, envolvendo padrões de dominação social e econômica através da violência, usurpação e alienação de uma maioria que não se faz representar por um imaginário social próprio, ou quando assim o tentou, foi suprimida de forma estrategicamente realizada pelo “esquema” da classe social dominante brasileira, em uma lógica de segregação que torna o país um dos líderes em vários *ranks* que tratam do tema da desigualdade socioeconômica.

Essa expressiva combinação entre a força de um padrão social que se institucionalizou e o seu imaginário social fez surgir vários substratos, dentre eles a crença, devido às características impostas pela esfera privada patriarcal e patrimonialista, de que a formação dessa esfera pública, disforme e que reflete um mundo da vida desigual, poderia, por vias institucionais dominadas pela burguesia nacional, viabilizar uma peculiar maneira de inclusão, com amparo de um Estado de Direito.

Em várias medidas, este Estado de Direito reflete essa realidade, porém ainda sob a égide de uma Democracia Deliberativa que, no Brasil, de fato, pouco avançou, e quando o fez, como no caso da Redemocratização e da Promulgação da Constituição de 1988, logrou um caminho que já completa trinta anos, de pouca efetividade na direção de mudanças realmente significativas na direção de uma nova realidade quando da reprodução de relações sociais, visto que elas permanecem imbricadas umbilicalmente com os mesmos padrões de sua formação escravocrata, do dependente, o que alguns autores, inclusive Souza (2006a), chamam de “subcidadania brasileira”.

A falta de um código moral “autônomo, explícito e objetivo”, identificado por Souza quando de sua análise sobre as relações entre patrão e dependente, gera uma sujeição quase que absoluta do segundo para com o primeiro, e distancia essa população da compreensão de uma relação que não seja a pessoal. Os critérios de impessoalidade não estão presentes no imaginário social, tanto de patrões como de dependentes, pois: “Não existe possibilidade de ‘abstração valorativa’ que pudesse permitir pensar-se em termos de valores universalistas, ou impessoais” (SOUZA, J., 2006a, p. 126, grifo do autor). Isso vai se reverter em um longo ciclo de dependência que, com o passar do tempo, servirá de base para uma estrutura de relação social mantida pela classe dominante brasileira que se alicerça nesta inexistência da

impessoalidade. Assim: “Estado, lei, autoridade impessoal, são conceitos estranhos e literalmente incompreensíveis enquanto tais” (SOUZA, J., 2006a, p. 126).

O que se verifica quando se analisa a formação das elites sociais no Brasil é que elas absorvem essas premissas, tornando Estado, lei e autoridade quase que monopólios de suas vontades, submetendo os dependentes a uma relação institucional patrimonialista e excludente, que favorece, por exemplo, o surgimento de uma classe política totalmente em sintonia com os critérios pessoais que se estabeleceram nas relações sociais no país afora. Com isso, surge a figura de um mandatário local que “organiza” uma esfera pública sempre motivada pelos seus interesses, de seus familiares e apoiadores, fazendo com que a “[...] retribuição de favores ao protetor poderoso adquira a realidade de uma retribuição honrosa[...]” (SOUZA, 2006a, p. 126).

Essa honradez pode gerar uma falsa sensação de “autoestima” e “reconhecimento social”, frutos, novamente, da opacidade e da intransparência das relações sociais no Brasil, onde aparece uma aceitação “natural” e “voluntária”, que ganha ares de “desejável” entre dominantes e dominados. Dessa forma: “Anulam-se as possibilidades de autoconsciência, visto como se dissolvem na vida social todas as referências a partir das quais ela poderia se constituir” (FRANCO, 1997, p. 71 *apud* SOUZA, J., 2006a, p. 127). Essa autoconsciência deixa de existir nas estruturas de um intersubjetivismo do indivíduo dependente, ou seja, na maioria dos cidadãos brasileiros.

A falta dessa autoconsciência impede o avanço de uma maior criticidade, que é tão cara quanto, por exemplo, o exercício da argumentação prevista por Habermas na conformação de uma esfera pública democrática, amplificada e impessoal. Na prática, o que se vê é a assimilação de um inconsciente coletivo desapartado da possibilidade de criação de padrões morais institucionalizados que privilegiem uma relação impessoal, um imaginário coletivo autônomo. O dependente de Carvalho Franco demonstra que o enraizamento dessa forma de relação social no Brasil tornou quase que impossível a reversão desse padrão de dominação, já que ele avançou para a esfera política que, valendo-se do pensamento igualitarista, institucionalizou essa maneira de dominação.

Nessa esfera política, a burguesia nacional, de forma explícita, promove seu processo de dominação através da criação de um imaginário implantado junto às classes dominadas por meio da formação de uma autoconsciência permeada pelo sentido de incapacidade de reverter o quadro de exploração elaborado historicamente, impondo uma relação social que impossibilita a ascensão socioeconômica da maioria de seus indivíduos, e a institucionalização desse “esquema”.

Essa formatação leva à construção de um padrão de representatividade cidadã na esfera pública. Explícita e implicitamente negligente a uma base democrática, ela impede, em grande parte, o conflito, como o apresentado por Axel Honneth, e transporta a maioria das questões que ali se acomodam para um universo institucionalizado sem a devida representatividade de seus indivíduos, provocando um ciclo vicioso, em que a burguesia brasileira lança suas bases de dominação, consolidando-as, excluindo do processo de deliberação os indivíduos que não pertençam a esta classe. Isso acaba por fomentar a formação de um imaginário social unilateral afeito apenas aos seus anseios, institucionalizando as práticas mais relevantes aos seus interesses com as bases “igualitárias”, afastando o cidadão “comum”, o “dependente”, dos processos de deliberação, inclusive intersubjetivamente, e consolidam o poder de uma burguesia ancorada nas práticas patriarcais e patrimonialistas, tudo isso devidamente “naturalizado”:

Coletivamente, no entanto, a via reformadora e revolucionária a partir de baixo estava fechada, dado precisamente o seu caráter naturalizado, opaco e pré-reflexivo da “servidão voluntária”, excetuando-se os movimentos messiânicos episódicos e passageiros (SOUZA, 2006a, p. 128, grifo do autor).

Estes episódios, repelidos pela classe dominante, impõem aos dependentes a volta ao estado ao qual sempre se submeteram, utilizando um Estado de Direito leniente e subvertido a essa forma de relação social. Os movimentos de libertação e substituição das formatações de relações sociais vigentes, na maioria das vezes, aparecem como “explosão eventual”, repelida com violência pelos mandatários do poder, sejam eles locais, regionais ou nacionais.

O interesse da burguesia nacional junto às classes dominadas, segundo Souza (2006a), seria o de “[...] fechamento do próprio horizonte de percepção dos seus interesses e a subordinação, como se fosse uma eleição advinda de escolha autônoma, aos interesses e desejos do senhor” (SOUZA, 2006a, p. 129). Esta é uma sensação de falsa familiaridade junto a uma autonomia que nunca existiu, desde o regime escravocrata até o regime de dependência.

Esse modelo, com o passar do tempo, se sofisticou e aparece em grande parte das práticas sociais entre as classes brasileiras. Seja na sua realidade efetiva ou no seu imaginário subordinado, ele vai gerar a formação do que Souza nomeou de “ralé”, quando trata dessa “longa marcha” perpetuada sobre, primeiramente, os contingentes de escravos e depois sobre os dependentes:

Ambos irão formar a “ralé” dos imprestáveis e inadaptados ao novo sistema impessoal que chega de fora para dentro “como prática institucional” pura, sem arcabouço ideal que, nas sociedades centrais, foi o estímulo último para o gigantesco processo de homogeneização do tipo humano contingente e improvável que serve

de base à economia emocional burguesa, e que permite sua generalização também para as classes subalternas (SOUZA, J., 2006a, p. 129, grifo do autor).

No Brasil, o processo não se deu homogeneizado, como comprova Souza, pelo contrário, foi forçadamente heterogeneizado, com a separação de classes sociais de forma quase que intransponível, gerando uma deformação balizada pela desigualdade econômica e social, que impede a formação de uma “lei abstrata” que poderia referendar, de fato, um “substrato à noção de cidadania”, que se ampara em uma realidade efetiva, que no caso brasileiro seria a de desnudar o “esquema” habilidosamente construído pela burguesia, que ainda se perpetua, proliferado por entre as classes sociais, seja em sua esfera particular ou transmutada em uma esfera pública que sempre carregou a “base emocional burguesa”.

5.1 Construção de um processo social liberal no Brasil: impessoalidade, imaginário social e institucionalização

A estrutura social burguesa no Brasil foi construída ao longo de um período que começa no final do século XIX, após a emancipação do país e sua desvinculação com a metrópole lisboense. O país buscou nos postulados modernos do liberalismo a base para a sua construção emancipadora, agora já com uma “independência política”, que necessariamente vai ser construída por uma elite econômica que até bem pouco tempo atrás sobrevivia sob a égide de uma estrutura social e econômica escravocrata, patriarcal e patrimonialista, como relatado anteriormente. Essas características não desaparecem como num passe de mágica, a elas agora são incorporadas novas conjecturas, novos pensamentos e um outro “esquema”: o liberalismo.

As práticas institucionais necessitam ser revistas, porém com uma revisão que não afete o *status-quo* previamente estabelecido no Brasil colônia, em dois aspectos. O primeiro é o que Souza chama de “articulação consciente”, que vai na direção de uma visão de mundo relacionada ao comportamento cotidiano dos indivíduos. O segundo é o que organiza essa articulação em um processo que necessita compor com o novo, o inédito, no caso a independência do país para com a metrópole portuguesa, e ao mesmo tempo mantém as estruturas de dominação, praticamente intactas, diante da necessidade de práticas institucionais e sociais “novas”, sob o ponto de vista das exigências liberais, como a abolição da escravidão. Essas exigências não podem fugir da premissa básica do liberalismo, a de que o:

[...] mercado e Estado já reproduzem uma visão de mundo e do ser humano contingente historicamente produzida, que hierarquizam indivíduos e classes sociais [...] (SOUZA, 2006a, p. 132).

Somando-se a isso a construção social hierarquizada ao extremo no Brasil colônia, tem-se ainda o terreno fértil para a implementação de uma estrutura social estratificada aos moldes anteriormente em vigor antes do processo de independência.

O desafio da estrutura liberal no seu momento de implementação no Brasil seria o de garantir a opacidade e intrasparência do padrão de dominação junto aos dominados, que se veem, novamente, em uma cortina de fumaça espessa e densa, de onde não se pode avistar a verdadeira chama que alimenta esse padrão: a manutenção da desigualdade social, dos privilégios e da institucionalização dessas práticas em um Estado de Direito que será moldado por esse padrão, assim:

Passa a ser fundamental, para o tipo de sociedade que se constitui sob esse estímulo, o grau de consciência e auto-reflexividade que os atores e grupos sociais envolvidos e imersos no processo das virtualidades do mesmo. Um *deficit* de articulação pode significar, neste momento não apenas a “naturalização da desigualdade”, mas também, por exemplo, a ausência de adequada compreensão da profundidade e da abrangência dos novos comportamentos e papéis que se desenvolviam (SOUZA, J., 2006a, p. 132, grifo do autor).

O que Souza (2006a) coloca, agora analisando os postulados de Florestan Fernandes, é como esse processo de naturalização da desigualdade necessita junto ao “novo” modelo liberal brasileiro, se estruturar nas “práticas cotidianas”, no dia a dia de toda a sociedade e de seus indivíduos. Antes, a estratificação social era explicitamente desigual, agora faz-se necessária uma “articulação” diferente para um mundo que deve se moldar à lógica liberal, gerando um “imaginário social”, suas respectivas práticas e, por fim, sua institucionalização adequada aos interesses renovados da burguesia nacional, porém uma renovação que não pode se afastar muito do que as elites econômicas e sociais já tinham como prática nestas terras ainda sob o jugo português.

O liberalismo pós-independência não seria o mesmo liberalismo que solapou a Europa e os Estados Unidos no final do século XIX. No Brasil, “[...] o liberalismo fornece uma espécie de ‘gramática mínima’, que permite explicitar os interesses envolvidos na reelaboração de uma nova agenda sócio-cultural de uma elite recém saída da dependência e da minoridade, para o desempenho exigido para a inscrição no mercado internacional e para a gestão do aparelho estatal nacional autônomo” (SOUZA, J., 2006a, p. 134, grifo do autor).

Isso fez-se presente na articulação que promoveu a construção da “nascente esfera pública” brasileira, que refletia uma “dinâmica social de longo prazo” que se articulou com

“interesses sociais concretos”, dando continuidade à dominação burguesa da esfera pública nacional, antes colonial, agora como um império independente, e depois como república. Este movimento teve como uma de suas conseqüências um processo de dominação travestido de “impessoal”, um dos postulados liberais, que no Brasil reforçou a formação de um aparelho estatal patrimonialista que ancorou as necessidades das elites nacionais quando do domínio de sua esfera pública e de todo o seu processo de institucionalização, que, segundo Souza (2006a), foi fundamental para a formação de uma “[...] sociedade nacional com relações de dominação crescentemente impessoais” (SOUZA, 2006a, p. 134), que vão “substituir” a sociedade colonial, provinciana, baseada em relações pessoais. É o modelo liberal exigindo tal adaptação, é a burguesia brasileira encontrando uma forma de perpetuar seu meio operante.

A estrutura que vai permitir a implementação dos ideais liberais no Brasil está vinculada, de forma estreita, a um ideário de imposição das matrizes sociais e psicossociais de dominação que vão de encontro aos anseios do patriarcado nacional, legitimando sua forma de manipulação das estruturas vigentes na esfera privada e pública, cuja necessidade maior é a manutenção das antigas formas pessoais de poder, bem como a manutenção de um imaginário social de exclusão e submissão à vontade da classe burguesa, refutando qualquer possibilidade de alocação das ideias de liberdade e igualdade a que se submetiam os Estados liberais originais da Europa Ocidental e dos Estados Unidos.

Os postulados de escravidão e de dependência permanecem vivos e atuantes nessa nova constituição de “Nação Livre”. A liberdade da metrópole portuguesa nunca significou de fato a liberdade socioeconômica dos cidadãos brasileiros, pois isso significaria a derrocada de toda a lógica de submissão a qual foi submetida grande parte da sociedade nacional. Não existiu, por tanto, um processo de implementação “plena” do liberalismo no país, conforme se viu nas Nações Centrais. Segundo Souza (2006a), “[...] não logra, por outro lado, realizar com o alto grau de consciência e intencionalidade que caracterizavam os casos europeus e norte-americanos, expectativas de longo prazo para a sociedade como um todo” (SOUZA, J., 2006a, p. 135).

No caso do Brasil, a sociedade nunca foi pensada como “um todo”, ela foi explicitamente sectária, e sua formatação sempre foi conduzida na direção de manutenção de privilégios das classes dos senhores de terra, e depois de uma burguesia rural que vai assumir o poder político e institucional, sendo que a estes últimos coube a tarefa de transmutar a realidade de exclusão em vigor para a exclusão liberal brasileira.

Souza apresenta uma dupla necessidade de mudança para a implementação do liberalismo no Brasil. Em primeiro lugar, na esfera privada, ocorreu a substituição das

práticas patriarcais advindas do senhor de engenho, que passavam de geração para geração através da “experiência” desses mandatários. Agora, a instrução formal e fora das terras das famílias faz-se necessária para o preenchimento de cargos públicos, como presidentes de províncias, juízes, conselheiros etc., que vão moldar o “novo modelo estatal”. Só a experiência do velho senhor, com seu patriarcado isolacionista, já não era suficiente, e paulatinamente vai sendo substituído, o que muda as relações privadas no seio da sociedade brasileira.

Na esfera pública, tem-se a introdução de “elementos ocidentais”, influenciados por uma Europa eminentemente burguesa. Para Souza:

Tal processo realizou-se como uma grande revolução de cima para baixo envolvendo todos os estratos sociais, mudando a posição e o prestígio relativo de cada um desses grupos e acrescentando novos elementos de diferenciação (SOUZA, J., 2006a, p. 141).

Nesta afirmação, Souza (2006a) deixa claro que o processo de transformação social no Brasil, advindo da introdução do que se pode chamar de liberalismo brasileiro, tem como sua marca indelével, como forma de manutenção de suas origens no senhor de terras oriundos do colonialismo, a diferenciação que separa as classes, que impõe um imaginário servil e de “igualdade”, com todas as tipologias excludentes típicas da burguesia nacional. Os novos “valores burgueses e individualistas” no Brasil têm uma ideia de “modernidade”, que não lembra em nada, neste aspecto, a modernidade que já existia nas sociedades liberais europeias.

Essa formatação de uma esfera pública que se relaciona de forma típica com o liberalismo europeu, com sua “concepção de mundo contingente e historicamente constituído”, vai fazer com que se possa construir uma análise sobre a nova periferia, a que se inclui o Brasil, que “[...] não se deixe cegar pela ilusão da ‘ideologia espontânea do capitalismo’, ou seja, pelo discurso mudo da suposta naturalidade e universalidade que essas práticas institucionais ‘sugerem’ sobre si mesmo [...]” (SOUZA, 2006a, p. 144, grifo do autor). Este é um discurso cada vez mais afinado, que não permite, em muitos casos, que se veja “uma concepção de mundo contingente e historicamente constituído”, como no caso da formação social no Brasil.

Apostar nesse naturalismo foi quase sempre o ideário das classes dominantes no Brasil desde sua independência, passando pela formação de um Estado “Republicano”. A percepção histórica do que, de fato, foi a construção da esfera pública brasileira é cheia de camadas e subterfúgios que podem afastar, propositalmente, os incautos de suas verdadeiras raízes. A

cultura colonial brasileira “material e simbólica, rasteira e primitiva” (SOUZA, J., 2006a, p. 144) é repaginada pela noção tupiniquim de “modernidade”, que se apresenta como uma transmutação barata do liberalismo europeu. Dessa forma, Souza (2006a) apresenta como essa “naturalização” necessita de uma revisão quando se trata da compreensão do processo de estruturação da sociedade brasileira.

Nesse sentido, a especificidade do processo de modernização de sociedade da “nova modernidade” como a brasileira, tem a ver, antes com a “ausência” do que a “presença” de uma tradição moral ou religiosa (típicas do modelo liberal europeu) que pudesse, efetivamente, “esquematizar” o impacto modernizante das práticas institucionais transplantadas como “artefatos prontos (SOUZA, 2006a, p. 144-145, grifo nosso).

O padrão burguês vai moldar a sociedade brasileira até a República Velha, reproduzindo um liberalismo dominado e moldado pelos “setores agroexportadores”, que passam a ser pressionados pelas “agitações operárias urbanas”, bem como pelas “[...] novas camadas urbanas formadas a partir da expansão de Estado e mercado, além dos militares cada vez mais envolvidos na política” (SOUZA, J., 2006a, p. 147). Essa “oligarquia dissidente” vai assumir o poder político e reconfigurar o Estado brasileiro com um “projeto de modernização”, que vai propor a atuação mais contundente de uma nova elite que até aquele momento se encontrava marginalizada pelos representantes do setor agroexportador. Porém os representantes dessa “nova” elite urbana e militar eram originados da elite anterior vindos:

[...] de representações políticas de regiões dominadas pelo latifúndio, o que iria implicar na preservação do monopólio da terra, na inviabilização da reforma agrária e na exclusão dos trabalhadores rurais dos benefícios sociais e trabalhistas (SOUZA, 2006a, p. 146).

Essa mesma força conservadora vai impulsionar o país para um processo de modernização de suas bases econômicas, principalmente junto aos “setores urbanos emergentes”, propiciando um processo de modernização que vai gerar “...as bases materiais do capitalismo e do mercado interno brasileiro” (SOUZA, 2006a, p. 146). Essa é uma modernização que representa a simbiose do antigo regime patriarcal em vigor desde o Brasil colônia, com os ares de “modernidade” de uma nova elite urbano-militar, o que implica “...a permanência de relações primitivas nas regiões atrasadas... e inibição da demandas mais plurais e abrangentes expressas na esfera pública da primeira república” (SOUZA, 2006a, p. 147), com repercussões profundas nas relações sociais do Brasil, principalmente quando se verifica que o processo de dominação continua baseado, no seu íntimo, no afastamento das classes subalternas dos processos que possam gerar uma esfera pública realmente representativa de um verdadeiro regime democrático.

Tanto os trabalhadores rurais, quanto os trabalhadores urbanos, ainda são fortemente repelidos pela nova elite política do país de participarem de quase todos os processos de formatação dessa esfera pública liberal dos anos 1930.

Esse movimento também provoca uma guinada da nova elite capitalista brasileira na direção da formação de um Estado “corporativista”, que vai reprimir qualquer movimento das classes subalternas que signifique uma ameaça a essa nova ordem estabelecida, orientadas pelas “[...] concessões reais e por uma extremamente bem-sucedida ideologia que enfatiza organicidade, unidade e grandeza nacional” (SOUZA, 2006a, p. 149), em uma trama ideológica, econômica e social que vai definir as relações sociais no país, e a formação de uma esfera pública unilateral que dá continuidade à longa marcha de construção histórica de um processo de desigualdade.

Com isso, a ordem corporativista vai acabar com as poucas organizações e lideranças independentes do país, empurrando todas as classes para sua órbita liberal, transformando o país em um “Estado autoritário modernizante”, agora legitimado pela nova elite nacional nascente: o empresariado urbano-industrial, com sua origem advinda da sociedade agroexportadora, que, por sua vez, nasce no seio da elite escravocrata.

Aí está a formatação do caminho que percorreu grande parte das relações sociais brasileiras, cada uma carregando em seu DNA o mais puro código de uma visão excludente, reacionária e desigual de mundo, da vida ou de sistemas, que vai se perpetuar por um longo período, moldando uma sociedade amordaçada, mesmo em sua mais longínqua subjetividade, até sua reprodução material, que não consegue estabelecer parâmetros de representatividade, pois desde de sua esfera privada se perpetua um distanciamento socioeconômico quase que intransponível para a maioria de seus cidadãos, afastando-os de uma lógica de pertencimento, e colocando-os em uma espiral de submissão, subordinação, maniqueísmo e distorções, que sempre favorecem a classe burguesa, que no Brasil tem uma de suas faces mais complexas e cruéis.

Essa classe burguesa no Brasil, no seio de uma lógica de “igualdade”, guarda a sete chaves seus segredos de séculos de exclusão, sofrimento e arrogância que se perpetua em formas de poder que se “renovam” sob o manto da “modernidade tupiniquim”, que a “todos” acolhe, na forma de um Estado fracionado, uma fração simples, em que percentuais mínimos formam uma classe dominante, e o imenso restante compõe as classes subalternas, imersas em uma subcidadania que parece não ter fim.

5.2 Participação política: continuação e disseminação de um processo de exclusão no Brasil

Com o processo de industrialização do Brasil, iniciado a partir dos anos 30 do século XX, a base econômica do país sofre profundas alterações, substituindo paulatinamente sua origem agroexportadora por uma estrutura alicerçada pela industrialização e formação de uma nova realidade social com a introdução dos “setores médios urbanos” nos processos de reivindicação de um maior equilíbrio de forças no contexto político da sociedade nacional.

O modelo fica latente quando se analisa que, mesmo diante de uma lógica pendular entre democracia e autoritarismo, a influência das classes vinculadas à expansão industrial, ao crescimento urbano, ao surgimento de uma classe média e, por fim, à formação de uma nova classe trabalhadora, ligados a este processo, implica em uma guinada na marcha e no esquema que compõe as relações sociais no Brasil. Porém, essa imbricação, como já apresentado anteriormente, ainda traz em seus componentes as remanescências do período do patriarcado colonial, que não se dissipou nos momentos em que o país passou a experimentar ares mais democráticos.

Segundo Souza (2006a), a sociedade brasileira que emerge em meados do século XX continua a ser um grande manancial de processos de exclusão que se reverte em uma institucionalização de práticas e morais ligadas a uma base capitalista competitiva estruturada na continuação de “esquemas cognitivos e avaliativos” que se remetem a uma pré-reflexão e automatização das relações escravocratas, diante da maior parte da população brasileira: os negros e os mulatos.

Essa forma faz com que, ao analisar Florestan Fernandes, Souza encontre a relação desses esquemas com a estruturação de habitus de Bourdieu, a partir de uma lógica pré-reflexiva que se impõe à maioria da população brasileira, em que a “inaptidão e marginalização” desses grupos se torna algo maior que o “preconceito de cor”, que evidentemente é fato concreto no país, porém não pode servir unicamente como o alicerce de uma análise mais criteriosa e fenomenologicamente estruturada. Para ele, antes do preconceito de cor, existe um modelo imposto pela longa marcha do capitalismo brasileiro através da formação de um habitus específico para esses indivíduos, que necessariamente deve ser analisado antes de se ter conclusões precipitadas ou equivocada sobre o tema. Para Souza (2006a, p. 159), esse preconceito que pesa sobre negros e mulatos no Brasil “[...] se refere a certo tipo de ‘personalidade’, julgada como improdutiva e disruptiva para a sociedade como um todo”.

Essa formatação social avança os vários períodos históricos e chega até os dias atuais com a reprodução desse “habitus precário”, insuficiente para uma maior e melhor estruturada constituição de redes sociais que se impusessem sobre a dominação excludente em vigor. O modelo que se perpetua ainda não possibilitou a mudança dos esquemas cognitivos impostos à classe subalterna brasileira, que não vê, em muitos casos, a possibilidade de inversão dessa realidade. O que se tem são medidas mitigadoras ou de “reparação” que, invariavelmente, são insuficientes para que se possa revelar a esse imenso contingente da população nacional o que de fato está por trás da desigualdade brasileira, e um de seus desdobramentos que é a participação na esfera pública.

Souza também esclarece que essa situação não se aplica apenas às pessoas negras ou mulatas. Como apresentado anteriormente, esse “esquema” também é perceptível quando se analisa as relações sociais entre a burguesia e os chamados dependentes ou agregados, muitos deles brancos.

A cor da pele, nesse contexto, age, no máximo, como uma ferida adicional à auto-estima do sujeito em questão, mas o núcleo do problema é a combinação de abandono e inadaptação, destinos que atingiam os grupos *independentemente da cor* (SOUZA, J., 2006a, p. 159, grifo do autor).

Observando a sociedade brasileira fica claro que esse problema central, do abandono e da inadaptação, coexiste com a questão racial, e que o modelo estrutural das relações sociais no país foi moldado de forma a abarcar velhos privilégios, que vão se institucionalizando com o passar do tempo, afastando as classes subalternas da possibilidade, até mesmo subjetivamente, de contemplar a integração em um regime democrático pleno, já que ele nunca ocorreu.

As críticas à importação de uma estrutura modernizadora calcada na comunicação entre seus pares, e livre de processos de desigualdade extrema, em que a dignidade parece ter sido superada, como no caso da esfera pública habermasiana, não permite que se avance na direção de uma proximidade de se requerer alguma autenticidade na realidade social Brasileira.

As relações sociais no Brasil se reverterem de fatores peculiares de exclusão das classes subalternas que, de forma sofisticada e violenta, gerou um Estado onde a desigualdade, com feições jurídicas que insistem em apregoar a existência de um tratamento entre iguais, é sempre a causa e a consequência da nossa dinâmica como sociedade.

Na Europa Ocidental, esse fenômeno estabeleceu uma estrutura legal baseada nas regras de “igualdade”, que passaram a fazer parte do cotidiano das populações desses Estados

(SOUZA, 2006c). Esse tipo de estrutura econômica, política e socialmente construída, que se desenvolveu nas sociedades centrais do capitalismo, tem em sua base o “consenso” que inexistente em uma sociedade periférica como a brasileira, que teve uma outra “longa marcha”, ficando muito distante e diferente daquela perpetrada na Europa quando da formação da sociedade burguesa/capitalista.

O modelo consensual descrito por Habermas também necessita de revisão, quando parte para uma análise sobre países periféricos ao capital. Nossa estrutura social está solidamente ligada a uma construção sociológica e histórica, que se remete a processos que, quando analisados de maneira mais aprofundada, chegam a ser um contrassenso ao modelo de formação burguesa/capitalista que se deu nos países centrais. Nossa lógica não atende aos pressupostos de um habitus primário, conforme colocado por Bourdieu, que analisou o operariado francês. Segundo Souza, estamos muito aquém desse estágio, nossa sociedade está no que ele designa de “habitus precário”:

[...] seria aquele tipo de personalidade e de disposição de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que, seja um indivíduo, seja um grupo social, possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as suas dramáticas consequências existências e políticas (SOUZA, 2006a, p. 167).

Essa formação do “habitus precário” que se estabeleceu como algo natural e comum tem na sua essência e lógica um intrincado “esquema”, que descrevemos anteriormente. Por via de um processo de afastamento das classes subalternas dos mecanismos que viabilizassem a incorporação para um reconhecimento social, como o que alguns autores dizem ter ocorrido nos países centrais, ocorreu um distanciamento quase que definitivamente dos indivíduos dessas classes de qualquer meio para se atingir a dignidade necessária para obtenção da autenticidade que, por sua vez, gera a possibilidade de caminhar na direção do estabelecimento de uma democracia deliberativa, com suas diretrizes de deliberação, legitimação e consenso.

Essas diretrizes devem estar em consonância com o que Souza, baseado em Reinhard Kreckel, vai chamar de “tríade da ideologia do desempenho”, que envolve a qualificação, posição e salário. Só os indivíduos que possam estar elencados nestas categorias poderiam vir a ter “autoestima e reconhecimento social”, pois esses padrões representam a “identidade pessoal e social” do cidadão na sociedade capitalista.

Isso nos leva à reflexão de Nancy Fraser, quando apresentou sua crítica à estrutura da reprodução simbólica e material proposta por Habermas. A autora apresenta o aspecto dual que traz o trabalho doméstico, por exemplo, com suas duas formas de reprodução em sua

essência, gerando uma “identidade social” que em nada reflete o padrão tradicional do reconhecimento imposto pelo capitalismo. Nada mais legítimo, igualmente como Fraser fez, ao tratar do tema da reprodução, tendo como base o papel da mulher na lógica do capital, se no caso do Brasil analisarmos a situação das classes subalternas, formadas pelos dependentes, pela “ralé”, e se verificarmos de forma contundente sua exclusão de quase todos os processos decisórios e relevantes na esfera pública, exclusão que se origina já na sua formação no seio da esfera privada, como demonstra Souza, e que coloca grande parte dos indivíduos assim classificados como “incapazes” de desenvolver posições e perfis inerentes à qualificação, posição e salário, que para a classe dominante seria a forma essencial para se inserir no meio edificante do “poder legitimador” da sociedade capitalista nacional. Souza (2006a), ainda dentro da lógica criada por Kreckel, afirma que é:

[...] a ideologia do desempenho que irá determinar, aos sujeitos e grupos sociais excluídos de plano, pela ausência dos pressupostos mínimos para uma competição bem-sucedida, desta dimensão, objetivamente seu não-reconhecimento social e sua ausência de auto-estima (SOUZA, J., 2006a, p. 169-170).

O indivíduo sem autoestima não pode ser um agente ativo na esfera pública capitalista, ele é rechaçado, empurrado para um limbo de dependência e clientelismo que, em casos como da sociedade brasileira, é explícito e faz parte das relações sociais usuais e institucionais. O não reconhecimento dos indivíduos das classes subalternas é fonte de uma inimaginável realidade de supressão de direitos, de discriminação, que auxiliam a formação de um Estado de Direito que ainda se norteia na lógica da “igualdade”, tão cara aos ideários da sociedade capitalista contemporânea. Esse processo de não reconhecimento e o “não atendimento” dos “novos imperativos econômicos” gera o que Souza qualificou como um abismo que se fortalece “[...] já no limite do século XIX, com a reeuropeização do país que se intensifica a partir de 1930, com o início do processo de modernização em grande escala” (SOUZA, J., 2006a, p. 171), em que se tem uma fronteira entre os setores que se “europelizaram”, e os setores “não europeizados”, que ficaram “abandonados” e “marginalizados” na sociedade brasileira.

Neste ponto, um item chama a atenção, e ele se faz importante para este trabalho. Foi neste período que a Administração Pública Brasileira deu início ao seu processo de “modernização”, com uma forte influência da lógica burocrática para a gestão pública (impessoalidade, profissionalismo e burocracia). Porém, este período pós-Revolução de 1930 carrega em si a influência do estado patrimonialista da República Velha, e traços robustos da herança patriarcal colonialista.

Dessa forma, a divisão posta por Souza entre os setores que conseguiram se europeizar e os que não atingiram tal situação, se aplica, no primeiro caso, para grande parte do pensamento, lógica e institucionalização do serviço público brasileiro, que vão gerar um setor elitista que traz em sua origem o desenvolvimento secular e a formatação tipicamente burguesa/capitalista nacional de dominação, institucionalização e afastamento da esfera pública das classes subalternas, mobilizando recursos e esforços na direção da formatação de uma Administração Pública excludente e de costas para a grande maioria dos indivíduos, que no Brasil dificilmente se veem representados por este Setor, gerando uma subserviência, incompreensão de seus direitos, falta de canais de comunicação amplos com a maioria dos órgãos públicos, e a clara introspectiva e concreta reação da população em não se aproximar da Administração Pública, em todas as suas esferas, mesmo diante de caminhos que após a Constituição de 1988 lhe proporcionaram tal possibilidade. Este enorme vácuo entre a Administração Pública Brasileira e a população subalterna, a partir dos anos 1930, intensificou a edificação de um Setor em grande parte desconectado com a realidade nacional, que se priva de auscultar os indivíduos de uma comunidade, de esclarecer seu papel na gestão pública perante aquele cidadão, avesso a prestações de conta, com uma comunicação tecnocrata e visando apenas seus pares, distante de uma chance de diálogo com a esfera pública à qual pertença e a institucionalização de práticas que não representam os anseios da população.

Dessa forma, a participação social junto à esfera pública no Brasil fica prejudicada em sua raiz formadora, que, em muitos casos, ainda insiste em replicar padrões que se originaram na esfera privada do Brasil colônia, em que um mandatário isolado da metrópole assumia as funções do Estado, de forma autoritária, autocrática e violenta, moldando uma opinião pública inversa a uma pretensa dimensão democrática. Assim, forma-se uma esfera pública que vai gerar um Estado de Direito burguês:

Como qualquer que seja, a esfera burguesa desenvolvida está ligada a uma complicada constelação de pressupostos sociais; eles toda vez logo se modificaram profundamente e, com a sua modificação, aflora a contradição da esfera pública institucionalizada no Estado de Direito burguês (HABERMAS, 2003, p. 109).

No caso Brasileiro, a Esfera Pública traduz a realidade de imposição dos pressupostos mandatários da classe dominante, que através de expedientes como a violência físico-mental institucionalizada no período escravocrata, ou nas sutilezas da legislação pós-promulgação da Constituição de 1988, ainda faz prevalecer sua lógica burguesa e de capitalismo tardio, impregnadas de um sentido de desigualdade profundo.

Dessa forma, fica evidenciada a existência de uma Democracia Deliberativa que se molda a uma realidade social precarizada desde sua origem, que transborda na formatação de um cenário em que a dignidade ainda é carregada de uma lógica de desigualdade e predomínio de classes sociais envoltas na falta de reconhecimento. Segundo Souza (2006a, p. 178), no Brasil cerca de 1/3 da população de aproximadamente 200 milhões de pessoas tem “[...]uma vida marginal nas dimensões existencial, econômica e política”, afastada de seus “direitos universais”. Tratando essa parcela da população como “iguais” na desigualdade que se institucionaliza, acaba-se perpetuando a lógica de um habitus precarizado, no qual instrumentos da gestão pública refletem esta realidade construída sob o alicerce de uma naturalização do afastamento do cidadão de seu direito de participação junto aos níveis decisórios desse processo, como é o caso do orçamento público.

6 ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM UMA DEMOCRACIA DESIGUAL

Um dos principais componentes de uma esfera pública capitalista na democracia deliberativa é a criação de um fluxo de comunicação intercambiável e compreensível entre a maioria dos indivíduos de uma determinada comunidade, e destes com seus agentes representativos, dentre eles o Estado. Esse Estado tem como uma de suas prerrogativas clássicas a condução das políticas inerentes à execução dos recursos alocados pelos cidadãos para a organização e atingimento do bem comum, em uma sociedade que, segundo Habermas (2003), há muito deixou de ser uma sociedade política, e dessa forma os usuários desse Estado burguês/capitalista agora tem um “[...] posicionamento genérico de demanda que espera atendimento sem querer propriamente impor decisões” (HABERMAS, 2003, p. 246). A maioria das demandas suscitadas pelo cidadão no Estado capitalista, invariavelmente, tem reflexo em uma relação com recursos capitalizados e disponibilizados por esse mesmo Estado para dar conta dessas demandas.

Em um determinado período histórico, o Estado burguês sentiu a necessidade de planejar essa relação, criando meios para uma melhor previsibilidade, quanto à arrecadação e alocação dos recursos públicos por ele recolhido e aplicado. O planejamento foi a ferramenta encontrada pela administração pública para suprir a necessidade dessa previsibilidade, sendo este um indicativo de organização e encaminhamento de processos complexos junto às necessidades de ordenamento e previsão de arrecadação *versus* gastos futuros, gerando a expectativa de melhor alocação e controle dos recursos públicos.

Dentre as formas de planejamento encontradas pela administração pública, a que melhor se adequou às necessidades do modelo necessário ao fortalecimento das democracias capitalista foi o orçamento público e suas inúmeras variações e desdobramentos. Eles são encontrados em praticamente todos os Estados, sejam eles centrais ou periféricos, e têm nas últimas décadas suscitado inúmeras discussões, que vão desde sua estruturação técnica, até a sua legitimidade junto ao coletivo da população a qual ele representa.

Hoje, o orçamento público no Brasil se tornou alvo de uma intensa discussão técnica e política, que envolve um significativo contingente de especialistas, juristas, pesquisadores e políticos, a partir do momento em que, junto à estrutura de um Estado Democrático:

[...] a peça orçamentária é considerada um dos alicerces da democracia, na medida em que, teoricamente, ela exprime a vontade dos cidadãos, por seus representantes eleitos, sobre a quantidade de recursos que eles estão dispostos a transferir aos

governos em troca dos bens e serviços públicos que pretendem consumir (AFONSO, 201, p. 12, grifo do autor).

Ao destacar a palavra “teoricamente” do texto de José Roberto Afonso, a intenção foi evidenciar como esse e vários autores se debruçam sobre o orçamento público brasileiro. Eles sempre ressaltam que nem os anseios da população, bem como a possibilidade de sua representatividade pelos escolhidos através de sufrágio, parece fazer parte dos reais objetivos do que se tem contemplado nos diversos orçamentos públicos elaborados, aprovados, executados e fiscalizados país afora, sejam eles da União ou dos estados subnacionais.

Essa conclusão, se não unânime, parece ser algo majoritário no meio dos estudiosos do tema orçamento público. Não se pode negar aquilo que é óbvio, nossa estrutura de democracia deliberativa não consegue atingir muitos dos pontos que se pretende como tal, e um deles, talvez um dos mais inatingíveis é a questão orçamentária.

A construção de uma representatividade dissociada com a multiplicidade de seus cidadãos, no caso do Brasil através de uma situação histórica e de regramento geral via sujeição da administração pública pelas classes dominantes, fez com que o poder público constituído legalmente apartasse a maioria dos cidadãos de seu direito em ter plena condição de compreender de que forma concreta, no plano do fato consumado em políticas públicas exequíveis, como serão constituídos os meios orçamentários e financeiros para que os serviços sejam executados e se adquiram os bens necessários à sobrevivência, dignidade e crescimento dos indivíduos de uma determinada comunidade, sejam eles de uma metrópole, ou de um assentamento rural.

O que se vê, na verdade, é todo um arcabouço de afastamento sistemático e institucionalizado dos cidadãos de seu orçamento. Concomitantemente, o aumento da complexidade das necessidades da população que gera as alocações de recursos públicos para atender essas demandas crescentes, além de ocasionar o crescimento da complexidade orçamentária, ocasionou também o crescimento do vácuo no que tange à participação cidadã, já que, além do afastamento deliberado do cidadão de sua peça orçamentária, tem-se ainda a “justificativa técnica” de que o orçamento é de “difícil compreensão” pelo “cidadão comum”, gerando um cartel formado pelos que “compreendem” o orçamento público, já que:

[...] apresentam uma terminologia hermética, seus cálculos são complexos e os relatórios carecem de objetividade. Isso provoca desinteresse ou distanciamento em relação ao assunto, além de criar uma reserva de mercado aos poucos técnicos que dominam seus conceitos e práticas (AFONSO, 2016, p.12).

Essa complexidade, que é inerente aos orçamentos contemporâneos, e será ainda maior no futuro, não justifica, como reflete Afonso, o distanciamento do cidadão de sua peça

orçamentária, colocando-o de forma irrefutável, na posição de subalterno, ao passo que deveria estar na condição de comando. Esse aspecto, o da complexidade, tem sido há muito tempo utilizado pelo Estado Brasileiro como uma das justificativas de não viabilizar canais ou meios de aproximação entre o indivíduo e seu orçamento, aquartelando há décadas esses em gabinetes dos poderes executivos e legislativos, nas instâncias de controle, nos escritórios “especializados” em prestar serviços para elaboração de orçamentos, principalmente junto a prefeituras de pequeno e médio porte e nas instituições financeiras, que demonstram interesse crescente em influenciar as decisões orçamentárias país afora, ficando de fora seu principal agente indutor e “beneficiário”: a população.

6.1 Histórico do orçamento público

A partir do século XIII, com a promulgação da Magna Carta na Inglaterra, tem-se o que os historiadores chamam de primeira tentativa de se “[...] escapar do até então ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária” (GIACOMONI, 2010, p. 31), em que o Conselho dos Comuns dá os primeiros passos para, de fato, limitar o poder do déspota sobre a estrutura tributária em curso. No século XVII, o poder impetrado pela Magna Carta quanto à formatação de um mecanismo tributário sob a anuência do Parlamento é posto em prática, derrotando a secular estrutura arrecadatória e de despesas promulgadas pelos reis ingleses. O sistema tributário, antes vinculado aos auspícios da corte, e de seu mandatário, passa a ter no Conselho dos Comuns, na época formado pelos barões feudais, a estrutura de controle de despesas do monarca, limitando seu poder. Dessa forma, a Magna Carta, mais especificamente em seu Artigo 12, é considerada o “embrião do orçamento público”.

No século XVII, mais precisamente em 1689, o Parlamento Inglês aprofundou o Artigo 12, aprimorando o controle do orçamento e das finanças do reino, separando-os das finanças da coroa, como é ainda hoje. No século XVIII, cria-se a Lei do Fundo Consolidado e começa a existir a vinculação da tipologia do imposto com o atendimento de certos serviços, agora permanentes, permitindo a contabilização dos fundos públicos, bem como um “relatório detalhado das finanças”, que a partir do início do século XVIII passa a ser efetuado a cada exercício.

Outro item importante que surgiu neste momento foi a distinção entre a execução do orçamento pelo Executivo e a aprovação e o controle pelo Legislativo. Tal modelo ainda hoje é seguido, não tendo sofrido modificações sensíveis quando da transferência das atribuições executivas da Coroa para o Gabinete” (GIACOMONI, 2010, p. 33).

A estrutura orçamentária contemporânea obedece à lógica basilar disciplinar através de leis: a executabilidade do orçamento ocorre por parte do poder executivo e, concomitantemente a aprovação; controle e fiscalização por parte do poder legislativo, como no caso brasileiro, que estruturou seu orçamento, historicamente, dessa forma, com características típicas de cada período histórico, porém sem se afastar dessa formatação.

No final século XIX, a Câmara dos Comuns já tinha desenvolvido um grande referencial técnico que aprimorou a estrutura orçamentária do Reino Inglês, tornando importante dois aspectos: “[...] primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países (GIACOMONI, 2010, p. 33).

Essa difusão se deu a partir do próprio modelo colonizador Inglês, que implementava o padrão orçamentário do Reino em suas colônias. Quando as mesmas se libertaram, como o caso dos Estados Unidos, elas tinham uma aproximação com esse padrão de orçamento, e quando se necessitou da criação de seu próprio modelo orçamentário, eles foram buscar nas experiências da metrópole a orientação para a criação de seus modelos, suas leis e regulamentações.

No caso Francês, com a revolução de 1789, o orçamento passa a fazer parte “[...]da adoção do princípio do consentimento popular do imposto[...]” (GIACOMONI, 2010, p. 34). Esse consentimento popular rapidamente cede lugar a um controle autoritário que afasta a população dos níveis decisórios quanto ao seu próprio orçamento. Só em 1831 o controle parlamentar passa a vigorar, de fato, no território francês, porém o parlamento já tem novos mandatários: os burgueses.

Percebe-se que concomitantemente com a afirmação do orçamento público tem-se a geração de uma nova forma de estrutura social e política que se impõe através das exigências e necessidades da nova classe dominante. A burguesia primeiramente se interpõe entre o Estado e o cidadão, subsequentemente vem a se tornar o “próprio estado”.

Para tanto, faz-se dominar a estrutura política, diante de um quadro de mudança social e política frenético, principalmente a partir de meados do século XIX. Os burgueses, que se iniciam no mercantilismo, e agora estão mais fortes na revolução industrial nascente, reformam os parlamentos, e dentro dessas reformas percebem que o orçamento público é um de seus principais itens de dominação.

Com o crescimento da população, bem como da riqueza e sua concentração, o modelo pós-revolucionário vê-se no desafio de realizar uma ordenação tributária que possa potencializar seus ganhos políticos e econômicos. A legislação tributária muda rapidamente

neste período, começa a ganhar ares de “igualdade”, a mesma falsa igualdade jurídica que já havia sido detectada por Rousseau no século XVIII, e avança na simbiótica “disputa” entre o executivo e o legislativo, casas que, na realidade, são conjugadas, e de nada se afastam das premissas impostas pela classe dominante, o que significa a construção de um orçamento que não reflete nem mesmo os postulados do artigo 12 da Magna Carta: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum [...]”, já que o “conselho comum” a que se referia os parlamentares ingleses no século XIII, agora representados pelas assembleias legislativas, passam a ser “apenas”, na maioria dos casos, um reflexo do domínio burguês sobre tudo aquilo que envolve o poder político e econômico em uma determinada nação, e que fatalmente encontraria na estrutura orçamentária um de seus principais aliados na institucionalização do processo de dominação socioeconômico pelo capital.

Com o passar do tempo, o orçamento público ganha contornos ainda mais sofisticados, como, a propósito a evolução da sociedade capitalista passa a exigir, chegando em meados do século XX como um dos pilares das estruturas da administração pública dos Estados Capitalistas. Essa sofisticação técnica se torna ainda mais evidente com a junção, a partir dos anos 1960, do orçamento com o planejamento, principalmente com o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento do governo americano de Lyndon Johnson, que se difundiu por “[...] vários países com algumas variações” (GIACOMONI, 2010, p. 39). Com essa junção, o orçamento ganhou força dentro da lógica de política socioeconômica dos países ocidentais.

Os mandatários governamentais têm, por fim, um instrumento que, ao mesmo tempo, atende aos anseios da economia capitalista e se metamorfoseia em peça representativa dos desejos da população, já que todo orçamento deve ser uma expressão do desejo popular viabilizado através de seus representantes democraticamente eleitos no poder executivo e no legislativo. Com o passar do tempo, ficou claro que esses desejos em uma democracia capitalista, mesmo nas mais avançadas, sempre, em menor ou maior grau, são os desejos da classe dominante, e com o orçamento público não seria diferente.

6.2 Orçamento público no Brasil

Para a maioria dos autores, o primeiro orçamento que realmente entra em vigor no país surge através de um Decreto Lei de 15.12.1830, pois nele havia, de forma inédita no país, a fixação de despesas e se orçava a receita, no caso se referindo a um exercício anual, em que competia ao Executivo elaborar a proposta orçamentária, a Câmara de Deputados, e ao

Senado a aprovação orçamentária (GIACOMONI, 2010). Como se pode verificar, essa estrutura orçamentária do século XIX traz em sua composição o que será a base da lógica orçamentária vindoura, e ela se remete às estruturas orçamentárias que estavam em vigor nos países da Europa Ocidental, que naquele período já tinham essa formatação organizacional e legal, que influenciou decisivamente nos diversos mecanismos orçamentários que vieram a seguir, com a tríade planejamento, execução e controle.

Deve-se lembrar que um orçamento no período monárquico como o de 1830, levava em consideração fatores que ainda estavam em seu início naquele período no Brasil, como a independência entre os poderes, a existência de uma fiscalização ainda incipiente e a falta de um planejamento mais efetivo quanto aos gastos públicos. Mesmo assim, pode-se dizer que a partir desse Decreto-Lei, a forma orçamentária começa a impelir sobre os gestores públicos uma maior “fiscalização da execução orçamentária”, com a repartição das despesas municipais e provinciais, e a criação de impostos.

A partir da Proclamação de República, em 1889, a estrutura do Estado Brasileiro se modifica, e uma das mais importantes modificações desse período foi a promulgação da nova Constituição em 1891, com o fim da estrutura monárquica e a implementação das bases republicanas no país. Como a maioria das constituições federativas daquele período, ela tem como base as constituições Francesas pós-revolução burguesa e a constituição Americana de 1776, sendo que esta última exerceu influência na substituição das antigas províncias por Estados, agora com maior autonomia e uma constituição própria, e “Igualmente a primeira constituição republicana tratou de estender essa autonomia aos Municípios” (GIACOMONI, 2010, p. 42).

Essa autonomia da qual trata Giacomoni (2010) retrata o início de um processo que vai distribuir entre os entes subnacionais a responsabilidade de organizar e implementar seus orçamentos, fato quase que inédito, principalmente quando se trata de orçamentos municipais. Como toda legislação nova, a Constituição de 1891, e suas tratativas sobre o orçamento público vai ter um longo processo de adaptação, e de criação de estruturas mínimas por parte do poder público constituído para sua implementação, como a deliberação de que o Congresso Nacional ficasse responsável pela elaboração do Orçamento, e a fiscalização e tomada de contas junto ao Executivo, o que hoje parece estranho quando da realidade orçamentária atual.

O que o autor ressalta é que mesmo diante do dispositivo legal de competência do legislativo sobre a elaboração do Orçamento, sempre houve, neste período, a ingerência do Executivo, através do Ministério da Fazenda, na “confecção da lei orçamentária”, o que já indica o caminho que será trilhado a partir da consolidação da República no século XX.

Em 1922 o Código de Contabilidade da União altera a atribuição de elaboração do Orçamento, saindo da responsabilidade legal do legislativo, no caso Câmara de Deputados, para o Executivo, que deveria propor “... a fixação de despesas, como o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei do Orçamento” (GIACOMONI, 2010, p. 42). Dessa forma, a estruturação do Orçamento passa a ter como formatação a confecção e execução por parte do Executivo e a aprovação e fiscalização a ser realizada pelo Legislativo, aprovando uma Lei de Orçamento finalizada a cada ano.

A partir da Constituição de 1934, o Orçamento Público tem uma grande reforma, tornando-se mais técnico e centralizador junto à esfera pública federal. Getúlio Vargas percebeu que o controle da administração pública, e por consequência, o seu Orçamento, seria fundamental para sua escalada no poder, após a Revolução de 1930. A elaboração da proposta orçamentária seria agora de competência direta do presidente da República. Porém, a Constituição “[...] não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores” (GIACOMONI, 2010, p. 43). Essa manobra feita pelo Governo permite que haja uma intensa negociação quando da confecção do Orçamento ou de suas possíveis alterações.

Essas alterações corroboraram com a estratégia centralizadora de Vargas que, além do domínio técnico da peça orçamentária nacional, teve com essa formatação de concessão de emendas parlamentares⁴ um poder político junto às bancadas do legislativo a sua época, amplamente de maioria governista, que coadunavam, na sua grande maioria, com os ditames do Presidente da República. A partir desse momento, o Orçamento Republicano obteve em sua essência duas características: a centralização por parte do Executivo; e ser utilizado como moeda de troca nos embates políticos.

O domínio do Orçamento significa um caminho sem maiores percalços para o domínio da gestão pública e ato contínuo. Assim, o poder político sobre o Congresso, nos anos 30 do século XX, passa a ter uma maior “coparticipação” na elaboração do orçamento, porém sempre se remetendo ao poder executivo – no caso, a figura do Presidente da República – para estruturar e moldar a peça orçamentária aos seus anseios políticos, que, de forma óbvia, deveriam estar irmanados com o projeto político do executivo.

Com o Estado Novo, Getúlio Vargas amplia a centralização administrativa impondo um modelo Federalista e autoritário. Em 1937, é promulgada uma nova constituição e nela o Orçamento ganha grande destaque técnico, legal e político: Técnico porque se cria um departamento vinculado ao Presidente da República para a elaboração da peça orçamentária;

⁴ As emendas parlamentares é o meio através do qual os membros do Poder Legislativo atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens.

legal pela posição de destaque que o Orçamento ganha junto à Constituição, merecendo um capítulo especial, algo que vai avançar e se ampliar com o decorrer do tempo; e político, pois em mais uma de suas estratégias Vargas, apesar de legalmente estabelecer na Constituição de 1937 a votação do Orçamento pela Câmara de Deputados e por um Conselho Federal, essas duas instâncias legislativas “[...] nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo” (GIACOMONI, 2010, p. 43).

Além dessa ação, o Presidente da República cria o Departamento Administrativo em 1939, que, entre outras atribuições, tinha sob sua anuência a aprovação e a fiscalização de orçamentos Estaduais e Municipais, sendo que os Estados passaram a ser governados por interventores escolhidos pelo Executivo Federal, e esses interventores nomeavam os prefeitos. Cria-se então um ciclo de dominação e centralização orçamentária à luz de uma lógica totalitária de poder, em que o Orçamento cumpre um papel importante neste cenário no qual a fluidez dos recursos públicos passa a se submeter ao poder do Presidente da República e seus aliados.

Nesse período de aproximadamente quinze anos, o Orçamento Público no Brasil inicia um processo de burocratização e comando técnico por parte de especialistas que, incentivados pelo Governo, estruturam os modelos orçamentários com base em um padrão que se tornará conhecido como “tipo administrativo”, com grande ingerência do poder executivo e criação de um maior rigor técnico-burocrático, que torna necessária a formação de agentes públicos mais qualificados para a atividade de elaboração do orçamento.

Ressalta-se, porém, que o Orçamento não deixa de ser um instrumento permeável aos direcionamentos políticos e ideológicos do Estado Novo, o que gera uma dicotomia: apesar do avanço técnico e jurídico que se viu na Constituição de 1937, o Orçamento foi moldado para servir à vontade ditatorial do Governo Vargas. A burocracia em torno do mesmo serviu para reforçar o poder do executivo em torno da peça orçamentária, criando condições para sua manipulação, tudo dentro de uma ordem jurídica vigente.

A partir da Constituição de 1946, inicia-se o processo de redemocratização no Brasil, em que Estados e municípios retomam sua autonomia, o Orçamento Público Federal passa a ser, novamente, um regime do “tipo misto”, o Executivo passa a elaborar o orçamento e a Câmara de Deputados e o Senado discutem e votam. Neste período, o processo de emendas parlamentares ganha destaque na peça orçamentária, começando a existir o que Giacomoni (2010) chama de “coparticipação” na elaboração do Orçamento, e amplia-se o papel do Tribunal de Contas no apoio junto ao legislativo quanto à fiscalização do Orçamento.

Porém, mesmo com a maior autonomia de Estados e Municípios, a centralização fiscal e tributária exercida pela União permanece contundente neste período, afetando a lógica orçamentária do país, com o crescimento das receitas federalizadas e a permanente diminuição de arrecadação de tributos por parte de Estados e Municípios, o que gera uma crescente busca, por parte dos representantes dos entes subnacionais, junto aos que podem influenciar na elaboração do Orçamento Público Federal, tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo, na direção de seus interesses regionais e/ou locais.

Essa premissa cria um ambiente de disputa política em torno do Orçamento, em que o poder de bancadas influentes no Congresso e no Executivo conseguem seus objetivos ao “manipular” tecnicamente, dentro da legislação que estava em vigor, os recursos que serão disponibilizados no orçamento futuro, além das emendas parlamentares que atendem prioritariamente interesses regionais. Neste período de democracia, de 1946 até Golpe Militar de 1964, o Orçamento seguiu junto a uma linha ainda centralizadora e estatizante, com alguns avanços na relação entre executivo e legislativo para sua elaboração e fiscalização.

A partir da Constituição de 1967, o Orçamento tem inúmeras alterações quanto à sua elaboração e fiscalização orçamentária, porém a principal alteração se deu quanto à retirada de prerrogativas do Legislativo que praticamente inviabilizou a possibilidade de emendas parlamentares que viessem a alterar ou complementar o orçamento público. No Artigo 67 da Constituição, está claramente definida a condição de proibição de “[...] qualquer possibilidade de que emendas importantes fossem propostas em âmbito legislativo” (GIACOMONI, 2010, p. 44). Dessa forma, coube ao Legislativo o papel de aprovar o Orçamento oriundo do Executivo, com pouquíssima possibilidade de qualquer tipo de rejeição, o que de fato aconteceu até a promulgação da nova Constituição em 1988.

O Regime Militar via em um Orçamento do “tipo executivo” a melhor formatação para controlar a peça orçamentária do país, sem a possibilidade de interrupções ou críticas por parte do Congresso Nacional, que àquela altura já tinha perdido muito de suas funções, dentre elas a de aprovação e fiscalização do Orçamento Nacional, apesar de uma “submissão” pró-forma da peça orçamentária ao Legislativo, que, como dito anteriormente, em raríssimas vezes teve alguma objeção dos parlamentares, sendo sua aprovação quase que um ato “automático” e de mera rotina burocrática. Cabe lembrar, e de forma importante para compreensão da evolução do Orçamento no âmbito das Unidades Subnacionais, que essas regras e princípios promulgados junto à Constituição de 1967 também foram estendidos aos Estados, que também retiraram a prerrogativa de fiscalização e aprovação dos Orçamentos Estaduais das Assembleias Legislativas.

Dessa forma, se outorga o poder sobre a elaboração, aprovação, de forma velada, e fiscalização incipiente, aos Poderes Executivos, tanto Federal como Estadual, ocorrendo uma centralização e controle orçamentário unilateral, com pouquíssima possibilidade de rejeição das peças orçamentárias pelo Legislativo. As mudanças no Orçamento Público no Brasil só vão acontecer com a volta do regime democrático, e por consequência a instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que em 1988 promulga a sétima constituição brasileira, que introduz várias inovações quanto à elaboração, aprovação e fiscalização do Orçamento.

6.2.1 O orçamento público no Brasil Pós-Constituição de 1988: a cidadania se aproxima das peças orçamentárias

O processo de redemocratização no Brasil pós-Golpe de 1964 encontrou um país em grave crise fiscal e financeira. O final do chamado “Milagre Econômico” promulgado desde os anos 50 do século XX, e reforçado pelo Regime Militar, agora encontrava-se em colapso. As dívidas externa e interna cresceram de forma exponencial, e no final dos anos 1970 a Crise do Petróleo, dentre outros fatores, fez com que o país entrasse em um longo período de recessão, com a queda na oferta e na qualidade dos serviços públicos, inflação crescente e regime tributário caótico. Neste cenário, ocorreu a promulgação da Constituição de 1988, a primeira realizada de forma democrática desde os anos 1940.

Outro ponto importante a ser citado é que neste período, em várias partes do mundo, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, com os governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, respectivamente, foi imposto sobre esses países uma nova forma de governo direcionado pela estrutura Neoliberal, que influenciou, de forma contundente, a condução sociopolítica-econômica nestas nações, influenciando também na forma de condução de seus Orçamentos, algo que não se viu no Brasil nos primeiros anos de promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988.

Esse movimento na direção de uma política Neoliberal, no Brasil, só seria implementado nos anos 1990, já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, que fez várias alterações na Carta Magna, a maioria delas se alinhando junto à “nova ordem econômica mundial”, o Neoliberalismo. Como então ficou a nova Constituição brasileira quando se trata do tema orçamentário após esses movimentos?

Segundo Giacomoni (2010), e corroborado por outros autores como José Roberto Afonso, o “[...] tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes [...]” (GIACOMONI, 2010, p. 45) e “A Constituição de 1988 inovou a dedicar uma sessão

específica para o orçamento público, no âmbito de um igualmente inovador capítulo sobre finanças públicas” (AFONSO, 2016, p. 14).

Esses e demais autores reforçam a ideia de que na Constituição de 1988 o Brasil teve um grande avanço quanto ao tema orçamento público. Esses avanços são perceptíveis quando se tem, por exemplo, um Legislativo que retoma os plenos poderes de atuar no processo de elaboração do orçamento, com a sua maior “universalização” e racionalização das peças que formam o orçamento, como, por exemplo, as contas fiscais e a seguridade social.

A Constituição de 1988 disciplinou minimamente as emendas parlamentares, criou a obrigatoriedade e a hierarquização do processo baseado em três leis: a do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), todas com regras básicas, calendário para executabilidade e controle do Legislativo. Outro ponto importante da Seção Dos Orçamentos diz respeito ao Controle Orçamentário:

[...] foi dado um grande espaço para o aperfeiçoamento e ampliação do controle institucional e legal da gestão fiscal, inclusive tornando efetiva a fiscalização da execução orçamentária pelo Congresso, por intermédio de seu órgão auxiliar de controle externo o Tribunal de Contas da União (TCU) (AFONSO, 2016, p. 15).

Não se pode perder de vista que por mais de trinta anos o Legislativo brasileiro foi meramente uma peça cumpridora dos ordenamentos do Executivo Nacional quando se tratava de Orçamento Público, e isso criou um ciclo de falta de controle efetivo sobre o orçamento que causou danos quase que irreparáveis, neste período, junto às peças orçamentárias, um deles é a sua falta de legitimidade cidadã. Ao submeter ao escrutínio do Legislativo, bem como a sua fiscalização, a Constituição de 1988 restabelece as bases fundamentais do Orçamento Público, que é a de submissão ao parlamento daquela que será uma das principais peças que compõe um regime democrático.

Outro ponto importante que se destaca do Orçamento pós-Constituição de 1988 foi a sua descentralização. Estados e Municípios agora tinham liberdade, respeitando os preceitos constitucionais, de elaborar e aprovar seus orçamentos: “Cada governo pode contratar livremente funcionários, definir salários, comprar bens e serviços e, ainda, contratar obras” (AFONSO, 2016, p. 17). Essa liberdade criou duas situações inovadoras em se tratando de orçamento de entes subnacionais: a primeira foi a necessidade de um maior aprimoramento, tanto do executivo quanto do legislativo diante dessa nova forma de regimentação orçamentária; e em segundo lugar passaram a “controlar” seu poder de contrair dívidas, e renegociá-las quando possível.

Essa descentralização, em alguns aspectos, não significou maior independência junto ao poder central, pois a Constituição de 1988 ainda era muito centralizadora quando se tratava de questões fiscais e tributárias, com a maior parte dos recursos tributários ainda concentrados na União.

A partir de 1988, com Estados e Municípios assumindo, de fato, seus Orçamentos, iniciou-se um processo de organização que veio a gerar uma maior responsabilidade orçamentária, principalmente quanto ao cumprimento de exigências técnico-jurídicas. O executivo e o legislativo estadual e municipal criam uma estrutura administrativa que viesse a viabilizar as novas exigências inerentes às necessidades orçamentárias, reforçando os setores e áreas que ficavam responsáveis pela sua elaboração, aprovação e fiscalização.

Outro ponto importante que surge com a nova Legislação é que o Orçamento passa a compor um esquema importante para o planejamento das atividades públicas, “[...] ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada” (GIACOMONI, 2010, p. 53), sendo que são os planos plurianuais que vão orientar a construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O executivo, seja ele da União, de estados ou de municípios se veem impelidos a demonstrar, mesmo que minimamente, um planejamento sobre suas ações referentes à receita e despesa, analisando-as como elas serão executadas no decorrer de um período, assim como promove a necessidade de se ter um legislativo também preparado para atender as suas obrigações como ente que irá analisar, aprovar, reprovar, sugerir alterações, fiscalizar e aplicar as sanções legais junto ao administradores do executivo responsáveis por levar adiante tudo aquilo que está previsto em seus orçamentos e seguir a legislação em vigor.

Sendo assim, pode-se afirmar que a peça orçamentária tem como uma de suas principais finalidades “[...] auxiliar o controle parlamentar sobre o Executivo” (GIACOMONI, 2010, p. 64), ampliando a participação do Legislativo no controle da execução orçamentária de um determinado governo.

Nesse aspecto, é perceptível, quando se analisam os Princípios que norteiam o orçamento na legislação brasileira atual, a maneira como os legisladores organizaram essa gênese de forma a estruturar um caminho que atendesse à necessidade de um sistema orçamentário tecnicamente viável, e que atendesse também à necessidade de controle, gerando um ambiente legal e tecnicamente sustentável.

a) Princípio da Unidade: o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento;

b) Princípio da Universalidade: o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado;

c) Princípio do Orçamento Bruto: Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em valores brutos, sem qualquer tipo de dedução (Dessa forma todas as receitas e despesas devem estar contabilizadas. Por exemplo quando do lançamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a estimativa deve ser referente ao valor integral, bruto, arrecadado, porém nas despesas já deve vir computado o correspondente a 25% do valor como transferência para os municípios, conforme prevê a legislação tributária);

d) Princípio da Anualidade ou Periodicidade: o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano;

e) Princípio do Equilíbrio: o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período (a partir da Constituição de 1988, o déficit orçamentário aparece nas Operações de Crédito, prevendo inclusive a rolagem da dívida e a redução de quitação em um prazo de cinco anos, um quinto por ano, mantendo assim o equilíbrio orçamentário) (GIACOMONI, 2010, p. 63 - 82).

Os princípios jurídicos que norteiam a Lei Orçamentária da União, Estados e Municípios demonstram a evolução do Orçamento Público na direção de uma condicionante que hoje é usual quando se trata da elaboração e aprovação dos Orçamentos, a sua programação, que para alguns autores já pode ser tratado como um novo princípio, e que serve “...de ligação entre as funções de planejamento e de gerência” (GIACOMONI, 2010, p. 84).

Com isso se apresenta uma realidade factual que, se bem elaborada, transparente e representativa, gera um grau de confiança e de maior previsibilidade na dualidade entre receitas e despesas nas Unidades Gestoras (UG) que compõem tanto o ente Nacional como os Subnacionais. A estrutura orçamentária no Brasil, principalmente a partir de 1988, ganha um formato e uma linguagem mais “programática”, em que cada meio físico e financeiro deve compor um programa, uma base estruturalmente pensada em um todo orçamentário, mas que se constrói com suas diversas especificidades, que no caso brasileiro, são inúmeras. É dessa forma que se chega ao chamado Orçamento Programa, que gerou a formatação atual com o PPA, a LDO e a LOA, uma normatização que vincula cada item orçamentário a um programa, que, por sua vez, contém seu objetivo e suas metas.

O Orçamento Programa reforça o sentido de organizar as finanças públicas em uma lógica de interação entre os entes envolvidos em sua elaboração e execução. Para isso, essa tipologia orçamentária privilegia uma formatação que permita o compartilhamento de planos e metas das Unidades Gestoras que compõem cada ente federativo.

Nesse sentido, a novidade do orçamento-programa é a organicidade, expressa nos seguintes “elementos essenciais”: i) os objetivos perseguidos pela instituição e cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; ii) os programas, como instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização desses objetivos; iii) os custos dos programas, medidos por meio de identificação dos meios e insumos necessários para obtenção dos resultados; e, iv) as medidas de desempenho, das realizações e dos esforços despendidos na execução dos programas (NUNES; OLIVEIRA; BEÚ, 2015, p. 429).

O Orçamento permite que cada órgão elabore sua peça orçamentária especificamente voltada aos seus objetivos e metas. Hoje, essas peças devem ser elaboradas, na maioria dos casos, quando da construção do Planejamento Estratégico desses órgãos. Chama a atenção na estrutura programática o item “iv” da citação, pois nele está contida uma referência que se remete à vinculação do poder público, quando da elaboração de seu orçamento, e ao desempenho que será destacado no planejamento estratégico. Isso norteia a utilização específica e o desenvolvimento e execução de metas, tanto orçamentárias e financeiras, quanto em uma escala de tempo, pois faz-se necessário para avaliação desse desempenho que os recursos previstos estejam disponibilizados em uma escala de periodicidade, com sua respectiva alocação de recursos, como é o caso do Cronograma Físico/Financeiro, muito comum no Planejamento Estratégico dos entes públicos nacionais.

Outro ponto importante a que se refere o Orçamento Programa são as denominadas Classificações Orçamentárias, que servem para dois fins básicos: organizar as informações disponíveis, de forma ordenada e sintética, direcionando o que cada Unidade Gestora vai disponibilizar junto ao Orçamento Geral; e serve como instrumento de análise, “[...] já que representa toda e qualquer variação nos elementos patrimoniais[...].” (GIACOMONI, 2010, p. 87). O Orçamento Programa tenta vincular as ações dos governos através da classificação de cada uma de suas atividades, enquanto que os Programas apresentados nas diversas Unidades Gestoras “[...] visam propiciar análises e avaliações ao nível de escalões mais altos” (NUNES; OLIVEIRA; BEÚ, 2015, p. 429).

Dessa forma, o Orçamento é peça fundamental para avaliação dos programas que são desenvolvidos pelos agentes públicos, seja como estrutura norteadora dos recursos alocados, visualização do que faz parte da composição orçamentária de um determinado programa, e para o acompanhamento das respectivas ações previstas em cada Orçamento.

6.2.1.1 PPA, LDO e LOA

Na Constituição de 1988, em seu Capítulo II- Das Finanças Públicas, em sua Seção II- Dos Orçamentos, exige-se do poder executivo a confecção do PPA, da LDO e da LOA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais (BRASIL. Constituição Federal, 2002, p. 114).

A discriminação de cada uma das Leis se estabelece logo a seguir nos dois primeiros parágrafos do referido Artigo 165:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL. Constituição Federal, 2002, p. 115).

Ao definir a elaboração das três Leis para subsidiar o Orçamento, a Constituição Brasileira permitiu a vinculação de toda a composição de receitas e despesas a uma estrutura programática, sendo que sua divisão em PPA, LDO e LOA gerou uma organização na forma de Planos, sejam eles de longo e médio prazo, no caso o PPA, ou na sua estrutura de curto prazo, como a LDO e LOA, que obedecem a uma periodicidade anual. Cabe aos agentes públicos responsáveis pelo orçamento, seja na sua elaboração e execução, ou na sua aprovação e fiscalização, organizar os orçamentos de acordo com o que está previsto em Lei, enquadrando todas as despesas vindouras no seu respectivo Orçamento, aprofundando ao máximo seu planejamento estratégico à composição desse orçamento.

O Orçamento Público deve em sua LOA compreender todas as despesas efetivamente previstas na legislação, bem como os impactos e a forma como cada receita e despesa é fixada nas finanças daquele ente federativo, conforme versa o parágrafo 5º do Art. 165:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL. Constituição Federal, 2002, p. 115).

A LOA da União, Estados e Municípios vai na direção do Princípio da Universalidade, que exige a apresentação de todas as despesas e receitas do Estado, sejam elas vinculadas, como a seguridade social, ou as desvinculadas, como as despesas de capital. Os legisladores tiveram o cuidado de buscar uma aproximação abrangente e detalhada com a realidade orçamentária e financeira de cada Unidade Gestora que compõe cada orçamento, gerando a necessidade de um maior rigor e aprimoramento na hora da elaboração, execução, aprovação e fiscalização dos mesmos por parte dos gestores responsáveis.

A composição do Orçamento Público no Brasil tem três partes que se complementam e que devem estar sempre organizadas de forma harmônica, evitando previsões equivocadas, falta de sintonia com a temporalidade das execuções orçamentárias e financeiras, e obedecendo aos prazos legais estabelecidos. As partes são as seguintes:

a) Plano Plurianual – PPA

É uma lei ordinária editada a cada quatro anos, que, na forma de projeto, deve ser enviada ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato, com sua vigência entrando em vigor no segundo ano do mandato e encerrando no primeiro ano do mandato subsequente.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Estabelece as diretrizes, normas e parâmetros de gastos para o exercício seguinte. Deve conter Anexos referentes ao detalhamento anual das metas do PPA que foram elencadas para constar na lei orçamentária de cada exercício. Deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril, e aprovada até o dia 30 de junho. Atua também na compatibilização das normas infraconstitucionais como definido pela Constituição.

c) Lei Orçamentária Anual – LOA

É uma lei ordinária com validade para cada exercício fiscal. Abrange toda a administração pública direta e indireta. Ela deve conter três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais. A LOA deve ser encaminhada ao legislativo até o dia 31 de agosto do exercício corrente, ou o prazo que dispuser a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do Município (MANUAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO – UNIFESP, 2015, p. 6-8).

Outro ponto importante quando se analisa o Orçamento pós constituição de 1988 são os diversos dispositivos que evocam a institucionalização da participação democrática da população junto ao seu Orçamento, principalmente com a regulamentação promovida por duas leis: a Lei Complementar No. 101, de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e a Lei Federal 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade.

6.2.1.2 Lei de responsabilidade fiscal

A Lei Complementar No. 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, veio ampliar, através de um rol de regramentos, a responsabilidade sobre a gestão fiscal, e disciplinar o agente público sobre as posturas e ordenamentos legais que se impõem sobre as ações por ele impetradas referentes às finanças públicas, abrangendo tanto a União, como Estados e Municípios de forma equânime, englobando o Planejamento, a Receita Pública, a Despesa Pública, a Dívida e o Endividamento, a Gestão Patrimonial, e a Transparência, Controle e Fiscalização. Eles atendem a três princípios básicos da gestão fiscal: Ação Planejada e Transparente; Prevenção de Riscos; e Equilíbrio das Contas Públicas.

Dessa forma, o legislador cercou o maior número possível de premissas que fazem parte do trato financeiro, necessário para a melhor condução das ações fiscais do Estado, organizando-o de forma a permitir uma abrangência que, antes da promulgação da Lei, não havia na gestão fiscal pública no Brasil, complementando com os seus dispositivos as regulamentações previstas na Carta Magna. Acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pode-se afirmar que ela:

Trouxe inovações no processo de discussão e elaboração do planejamento no setor público reforçando os mecanismos de controle e transparência da aplicação dos recursos, atribuindo aos administradores a responsabilidade pela gestão fiscal. (COSTA, 2011, p. 4).

Ao impor a transparência e atribuir a responsabilidade pela gestão fiscal, a LRF exigiu uma nova forma de condução sobre os recursos públicos, objetivando em seus artigos

não apenas a punição àqueles que fazem má utilização do erário público, como ela ficou amplamente conhecida, principalmente nos meios midiáticos, mas incentivou a busca pela melhor forma de planejamento que torna-se viável à melhor utilização dos recursos públicos disponibilizados, sempre escassos diante da necessidade crescente de seu principal demandante: a população.

O Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização, traz no caput do Artigo 48, um indicativo claro sobre essa nova realidade legal quanto à gestão fiscal e a participação cidadã, quando diz que são instrumentos dessa gestão: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; e complementa já no parágrafo 1º, Inciso I:

incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2017, p. 20).

A realização de audiências públicas como um dispositivo legalmente previsto gerou um movimento da sociedade civil brasileira na direção de viabilizar maior representatividade em seu Orçamento, com um impacto perceptível na lógica de dominação sobre a gestão fiscal que vigorava anteriormente à Lei. Não que de um dia para noite os cidadãos do país comessem a se aproximar de seus orçamentos, mas causando, primeiramente, a percepção clara junto ao gestor público de que ele passa a ter um novo ator nas ações no plano fiscal: o cidadão, que legalmente pode estabelecer um vínculo com as práticas desse gestor quando da elaboração dos orçamentos. Essa é uma mudança significativa de parâmetro, já que antes da Constituição de 88, e da promulgação da LRF, o Orçamento Público não tinha qualquer encaminhamento de participação popular que se comparasse ao que passou a ser exigido com a Lei.

O aquartelamento dos orçamentos ainda faz parte de uma estratégia de dominação da esfera pública por elites políticas nacionais, regionais e locais; porém, agora a exigência da representatividade popular a esse cerceamento deveria ceder espaço a uma discussão mais ampla com a sociedade, não com a velocidade que se espera, mas com uma lógica muito importante. Esse espaço existe e é legalmente constituído, e provocou, pelo menos nestas quase duas décadas, uma discussão de que a peça orçamentária não pertence a um grupo, a um mandatário, muito menos a um governo. A este último, é delegada a gestão dos recursos, mas não se autoriza a manipulação do mesmo na direção de interesses individualizados, alienados da vontade popular, pelo menos seria essa a intenção da Lei quando tratou das questões impostas no seu Capítulo IX.

Outro trecho da LRF, em seu Artigo 49, versa sobre a prestação de contas, e deixa claro que as mesmas “[...] ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade” (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2017, p. 21). Essa possibilidade de consulta, hoje ainda mais ampliada pelos meios eletrônicos, gera uma obrigação ainda maior do gestor público ao disponibilizar tais informações, impelindo ao mesmo maior reponsabilidade sobre aquilo que vai apresentar oficialmente, não apenas aos órgãos de controle, mas a todos os interessados pelo que será disponibilizado.

Essa obrigação pela geração de documentos que podem ser consultados a todo instante, por todos, em todos os lugares, deveria fazer com que técnicos, servidores e gestores buscassem um maior aprimoramento e uma convivência com essa nova rotina: a de apresentar à população o Orçamento e seus desdobramentos. Tanto o poder Executivo como o Legislativo se viram diante de um novo cenário, no qual passam a existir exigências legais na direção da ampliação da participação cidadã junto ao orçamento público.

Além do mais, a sociedade que recolhe tributos começa cada vez mais a exigir respostas aos seus anseios e necessidades. Busca-se resultados decorrentes de uma eficiente aplicação dos recursos, na prestação de serviços cada vez melhores, com eficiência e qualidade (COSTA, 2011, p. 5).

Com a Constituição Federal de 1988 e a LRF, deveria iniciar um período mais célere de aproximação da população junto ao seu orçamento, incrementado pelo avanço dos meios de informação digital e a disponibilidade e acessibilidade dos dados orçamentários a todos os cidadãos.

A LRF também permitiu uma mudança na gestão fiscal orçamentária. As instituições públicas responsáveis por toda a condução do trato orçamentário se viram no desafio de incorporar novos padrões e exigências técnicas mais elaboradas e sofisticadas do ponto de vista jurídico, contábil e de gestão. Porém, quando se trata de transparência, controle e fiscalização, este ainda é um processo lento, principalmente a aproximação do orçamento nas medidas legalmente previstas para a efetiva participação do cidadão. As práticas patrimonialistas de muitas décadas, ou mesmo seculares, ainda permeiam a realidade operacional dos orçamentos em muitos entes federativos no Brasil, muitas vezes cancelados por uma falsa visão de participação popular que se reverte em cumprimento de metas legais e burocráticas, como é o caso do chamamento de Audiências Públicas e a prestação de contas, conforme prevê a legislação em vigor.

Com a “[...] multiplicação de conferências e conselhos gestores de políticas públicas com a presença obrigatória da sociedade civil e suas organizações” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 128), o funcionamento efetivo dessas instâncias – Conselho de Saúde, Conselho Tutelar, Conselho do FUNDEB, Conselho das Pessoas Portadoras de Necessidades Especiais, dentre outros – aproximou a população das políticas públicas em andamento, principalmente nos seus respectivos municípios. Muitos desses conselhos e conferências têm entre suas obrigações legais a participação na elaboração e fiscalização dos recursos alocados a cada setor, fazendo com que conselheiros e participantes das conferências fossem se aprimorando junto às questões orçamentárias. Como muitas dessas áreas estão integradas para a execução de atividades conjuntas, e a disponibilidade orçamentária necessita de um maior compartilhamento, fez-se necessário um conhecimento mais abrangente quanto à gestão orçamentária como um todo, não apenas de sua área de atuação.

Muitos gestores responsáveis pelo orçamento, percebendo essa situação, começam um processo de afirmação da peça orçamentária com a população, principalmente nos municípios. Outros ainda tentam dominar o orçamento com manobras que a legislação ainda permite, como a de controle dos principais Conselhos, cooptando seus membros e afastando de muitas de suas obrigações básicas, como é o caso de fiscalização dos recursos alocados. Dar anuência a prestações de contas, mesmo com o crescimento da fiscalização dos agentes responsáveis, e com a maior participação da população, ainda é comum.

Verifica-se esse tipo de prática, que não se remete mais ao simples uso do recurso público para benesses diretas da elite política local, mas que se apresenta hoje de forma mais sofisticada, com a destinação de recursos orçamentários para redutos eleitorais, independentemente de sua necessidade, “combinado” com a aprovação da prestação de contas deferida pelo órgão fiscalizador desse recurso, pois só há pouco tempo essas instâncias de controle iniciaram um processo de fiscalização que incluísse uma metodologia mais qualitativa junto com os instrumentos quantitativos, algo ainda tímido quando se trata de orçamento público.

A LRF é hoje um dos mais completos instrumentos de transparência administrativa existentes no Brasil. Desde sua entrada em vigor, os gestores públicos têm seus artigos como uma de suas principais obrigações legais, como, por exemplo, o seu Artigo 8º:

Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2017, p. 11).

Essa medida de transparência é claramente um indicativo de obrigatoriedade do gestor para “traduzir” o orçamento em uma linguagem mais palatável para a população. Não que essa medida por si só impeça ainda as estratégias que são direcionadas ao cerceamento ao direito de uma informação mais clara; porém, ao se exigir um cronograma mensal de despesas, este parece ser um caminho para torná-lo mais inteligível, já que essa formatação é mais afeita às rotinas diárias do cidadão, como recebimento de salários, pagamentos de contas etc.

A LRF ainda não contempla em seus artigos uma forma de impor ao gestor um padrão de apresentação de uma linguagem que possa ser mais compreensível para a maioria da população, já que este é um assunto pouco afeito às práticas rotineiras do cidadão, que muitas das vezes só trata do orçamento público quando o mesmo é apresentado como a fonte de solução de um determinado problema, normalmente aquele que o atinge diretamente. Muitos gestores públicos sabem disso, e não fazem qualquer esforço para reverter essa situação com medo de ter seu domínio orçamentário violado por indagações, questionamentos e ações do demais membros da comunidade que ele representa.

A realidade, principalmente no âmbito municipal, é a de um distanciamento considerável da maioria da população de seu orçamento. A LRF possibilita legalmente que o poder público estabeleça vínculos efetivos entre orçamento e cidadãos, porém concretamente se está distante dessa possibilidade. O que se vê em grande monta é o baixo interesse dos habitantes de uma cidade por sua peça orçamentária, e do outro lado governos que preferem que essa realidade permaneça inalterada.

A LRF incentivou a criação de orçamentos mais inclusivos, encorajando a participação popular, e sua interação com o poder público, executivo e legislativo, responsáveis legalmente pela sua executabilidade em comum acordo com essa população, tentando reduzir o clientelismo, e suas consequências danosas, às ações de políticas públicas, priorizando essas ações e readequando a pauta orçamentária, quando necessário. Se isso estiver previsto em lei, um maior número de cidadãos poderá interagir nos diversos níveis decisórios do governo, objetivando a busca de tornar mais fácil a realização das necessidades do cidadão, independentemente de sua classe social (XERES, 2015, p. 15-16).

O desafio é tornar as premissas legais referentes à participação em práticas indissolúveis, que viessem a viabilizar a relação entre o orçamento público, governos e populações, prevista na LRF.

6.2.1.3 Estatuto da Cidade

Outro momento importante para a democratização e maior participação popular junto ao Orçamento Público foi a promulgação da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que veio ao encontro dos anseios da sociedade civil na direção de se gerar um efetivo empoderamento do cidadão diante de sua peça orçamentária.

De fato, se a Constituição de 1988 já tinha afirmado o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade, não só consolidou esses espaços da competência jurídica e da ação política municipal, como também o ampliou sobremaneira (FERNANDES, 2010, p. 119).

O Estatuto da Cidade se remete aos dispositivos constitucionais que englobam questões de cidadania, justiça social, igualdade, combate à pobreza, dentre outros:

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL. Constituição Federal, 2002, p.13 -15).

Nos Artigos do Estatuto da Cidade, a questão referente ao Orçamento é parte de um todo que trata das questões inerentes ao “[...] pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade[...].” (Art. 2º, Inciso II. Estatuto da Cidade, 2008, p.15), compondo uma legislação que subsidia o administrador municipal a organizar as ações em seu município “[...] em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 1º. Parágrafo Único. Estatuto da Cidade, 2008, p.15). O Estatuto tem como obrigação, gerar uma simbiose entre as instituições e agentes públicos, governo e a população a qual são subordinados, na direção de um planejamento que possa delimitar, na esfera pública, espaços legal e socialmente definidos de interação frequente, dinâmica e proativa, com comunicação ininterrupta entre seus integrantes, através de debates, deliberações, fiscalização, renovação e crítica, ou seja uma estrutura que se remete a uma Democracia verdadeiramente deliberativa, quando do tratamento dos temas previstos na Lei.

O Estatuto vem ao encontro de uma necessidade de reversão de um quadro secular de desigualdade e afastamento das camadas mais populares dos municípios junto à deliberação de políticas públicas que viabilizassem, em alguns casos, minimamente, o atendimento de muitas de suas demandas, visto que a “[...] dinâmica de produção e gestão das cidades foi fundada na desigualdade e na segregação” (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 294). Esta é uma desigualdade que está refletida na necessidade de um maior controle social sobre os órgãos públicos e seus agentes governamentais, e no processo de gestão; em nosso caso, a gestão fiscal.

Com o Estatuto da Cidade (2008), o processo de representatividade do cidadão em seu município tenta se tornar mais presente. A formatação da referida Lei permitiu uma maior publicidade do Orçamento, e mais do que isso, tentou impelir junto aos agentes públicos, tanto do executivo como do legislativo, uma visão menos corporativista sobre o Orçamento. Não que isso representasse uma supressão de práticas clientelistas e submissas a lobies e demais estratégias de dominação do capital sobre as peças orçamentárias, pois elas continuam a existir, porém a população deveria ter agora maior proximidade quando da elaboração de seu orçamento.

Isso fica mais claro ao se ter um capítulo inteiro da Lei, no caso Capítulo IV, dedicado, conforme já anuncia o seu título, à Gestão Democrática da Cidade, e nesse capítulo o seu Artigo 44 trata especificamente da gestão orçamentária:

Capítulo IV

Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 44. 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 sua aprovação pela Câmara Municipal (ESTATUTO DA CIDADE, 2008, p. 28).

Dessa forma, não resta dúvida que os legisladores decidiram criar um ambiente que valorizasse uma esfera pública que o aproxima de um processo amplo de deliberação, e nele seus níveis decisórios sobre as ações orçamentárias. Tanto é que apresenta três tipos de inserções da população diante de seu orçamento: o debate, a audiência e a consulta pública, abrindo um leque de possibilidades para que os responsáveis pela gestão fiscal organizem as melhores práticas para essa obrigatoriedade legal.

Hoje, o poder executivo e o legislativo, responsáveis diretamente pelo orçamento dos municípios, têm à sua disposição uma grande oferta de meios para proporcionar ao cidadão que seja cumprido a lei. O avanço da Tecnologia da Informação – TI, e seus inúmeros

protocolos de gestão, e os meios informacionais, como sites, redes sociais, *links* compartilhados, cada dia menos dispendiosos e mais eficazes, permitem que mesmo municípios de menor porte possam disponibilizar o PPA, a LDO e a LOA, em tempo quase que real para a sua população.

Em muitos locais, o tradicional chamamento por serviços de alto-falantes e carros-som são maneiras eficazes e pouco dispendiosas para conclamar a população a participar de um debate sobre o orçamento, e que serve como exemplo de que mesmo sem recursos tecnológicos disponíveis dificilmente os gestores conseguem justificar a falta de cumprimento do que prega a Lei.

O Artigo 44 é enfático quando versa sobre a obrigatoriedade da gestão orçamentária participativa no processo de aprovação pela Câmara Municipal de seu orçamento. Nada resta aos gestores e aos vereadores se não convocar e organizar os debates, ou as audiências públicas, de forma universalizada, para a submissão do orçamento, ainda em fase de elaboração, para o seu referendo.

[...] há uma necessidade fundamental de que os mecanismos tradicionais de representação democrática sejam combinados com formas mais efetivas de participação direta no processo decisório e na gestão pública (FERNANDES, 2010, p. 113).

O Estatuto da Cidade (2008) torna viável e legalmente obrigatória essa forma de participação no processo decisório citado por Fernandes. Ele tenta promover uma aproximação dos cidadãos com um de seus principais instrumentos de representatividade política, o orçamento público, o que por si só já se apresenta como um grande avanço na construção de uma esfera pública mais justa e menos voltada a interesses privados, e que permite a valorização do debate, tão primordial na construção de efetivos laços de compreensão e interesses públicos entre os cidadãos e aqueles que os representam.

Porém, ainda se necessita de um longo caminho para que os Municípios sigam, de forma plena, as exigências impostas pelo Estatuto. Muitos ainda não conseguem implementar uma lógica democrática de participação junto ao orçamento e buscam apenas cumprir os expedientes burocráticos previstos na Lei, e às vezes nem isso.

No que se refere à questão orçamentária, percebe-se que a maioria dos planos diretores não instituiu mecanismos e instrumentos de democratização do orçamento municipal, contrariando a diretriz presente no Estatuto da Cidade que estabelece a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (SANTOS; MONTANDON, 2011, p. 47).

O imperativo legal de organizar mecanismos de mobilização popular em torno do orçamento público municipal ainda esbarra na tendência patrimonialista de dominação das estruturas de gestão pública por parte de uma elite política e econômica que durante muito tempo, e ainda hoje em muitos casos, tem no orçamento uma forma de elevar seus ganhos econômicos e políticos, encontrando subterfúgios para afastar, de forma proposital, o cidadão de sua peça orçamentária, como, por exemplo, a falta de uma divulgação melhor qualificada, ou uma divulgação pífia, dos momentos em que será tratado o pleito. Além disso, é incomum nos municípios brasileiros o tema Orçamento Público ser levado ao cidadão de forma recorrente pelos representantes do executivo e legislativo.

Mesmo as instâncias mais adequadas para essa atividade não conseguem realizar, de forma mais efetiva, a aproximação da sociedade civil com seu orçamento. Isso causa uma lacuna de difícil solução a curto ou médio prazo. E é com essa lacuna que muitos gestores públicos municipais se valem para continuar o processo de alienação da sociedade quanto ao orçamento, principalmente as camadas menos favorecidas e esclarecidas da população, que muitas vezes desconhecem as Leis que lhes garantem a participação efetiva na elaboração e aprovação do orçamento municipal.

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excluyente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade ... O Estatuto da Cidade incorpora essa perspectiva ao estabelecer que a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade [...] (SANTOS, 2011, p. 257).

Após a promulgação do Estatuto da Cidade (2008), caberia ao gestor público atender às necessidades impostas pela lei para, efetivamente, promover uma “gestão democrática”. Utilizar dos instrumentos previstos na Lei, como as audiências públicas, ou outros, não garante uma efetiva e ampla participação da população. Existe a necessidade de uma aproximação que não seja carregada de artifícios administrativos que, muitas vezes, servem apenas para o cumprimento da legalidade, como a organização de uma audiência pública sem muita publicidade, e sem o esforço dos gestores para uma chamamento mais contundente, em locais de maior familiaridade da população, com a distribuição da LDO, a apresentação do Orçamento por técnicos do executivo e/ou legislativos nesses locais, e outros, que em muitos casos não demandam muitos esforços e recursos para serem implementados. Segundo Santos (2011):

Entretanto, mesmo que a Constituição Federal tenha ampliado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e ampliado a participação dos mesmos na partilha dos recursos da União, a diretriz que visa garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição, ainda é frágil e incompleta, tendo em vista que apesar de centenas de municípios experimentarem processos inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e a realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, correspondendo ao grau de institucionalização de determinada política em âmbito nacional (SANTOS, 2011, p. 255-256).

No caso do Orçamento Público municipal, a realidade colocada por Santos, (2011) é cabível em todos os aspectos. A fragilidade do processo é grande e, em muitas situações, percebe-se que o movimento de participação promovido pela gestão pública foi um mero ato para cumprir uma exigência legal, sem a profundidade que o tema merece, sem o tempo que a situação requer, tempo este que deveria ocorrer antes de, por exemplo, ser convocada uma Audiência Pública.

Em todas as Aps de Curitiba, os procedimentos comunicativos dão-se por meio de microfones monopolisticamente coordenados pela mesa diretiva. Em algumas poucas ocasiões há microfones sem fio que vão até o público. Vereadores e demais autoridades políticas que transitam entre uma e outra AP possuem prerrogativas de fala. Os feedbacks dos técnicos quase sempre têm caráter justificador, tanto sobre alguma decisão tomada, quanto sobre a possibilidade de atender ou não a uma demanda. Na maioria dos casos o tom discursivo é eminentemente técnico, fato que faz prevalecer o silêncio após as exclamações (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2011, p. 139).

O caso das Audiências Públicas promovidas pela Câmara de Vereadores de Curitiba, apresentado por Horochovski e Clemente, mostra vários aspectos que reforçam que, apesar de o Estatuto da Cidade ser uma lei que exige uma efetiva participação da população junto à composição de seu Orçamento, os gestores, no caso os da capital Paranaense, criaram, à época, uma estratégia de domínio das Audiências, que não permite essa participação, pois o cidadão fica aquartelado e, de um lado, os representantes do legislativo, em um processo de arrogância e determinismo sobre o tema; do outro lado ficam os técnicos, que se utilizam de seus conhecimentos para afastar o tema da população, sendo que, segundo os relatos dos autores, estes últimos, quando da tentativa do debate, ficavam em muitos momentos “exacerbados”, por não concordarem com a iniciativa proposta.

Dessa forma, mesmo tendo sido realizadas as Audiências Públicas em Curitiba, elas são, de tal modo, tuteladas e limitadas pelo poder público que “[...] se pode afirmar a ausência como esferas públicas como as preconizadas pela democracia deliberativa” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2011, p. 140).

O exemplo de Curitiba serve de alerta para o fato de que a modernização e descentralização que se apregoa através de um novo padrão legal muitas vezes não consegue atingir os objetivos previstos em seus artigos. A democracia deliberativa e uma esfera pública cada dia maior e mais complexa, com itens, expectativas e anseios, provocam a necessidade de uma constante atualização de gestores, órgãos públicos e dos cidadãos diante de uma renovação constante de necessidades e parâmetros sociais, políticos e econômicos, que atingem uma comunidade.

[...] múltiplos sintomas (da) extrapolação da capacidade cognitiva da política deliberativa sustentam a hipótese, hoje amplamente admitida, segundo a qual uma formação da opinião e da vontade por meio da discussão e realizada por meio de procedimentos democráticos, não é suficientemente complexa para poder integrar e tratar o saber necessário do ponto de vista operatório (HABERMAS, 1997, p. 346 *apud* BILLAUD, p. 363).

Nessa perspectiva múltipla, a participação popular junto aos orçamentos dos municípios brasileiros tem ainda pela frente o desafio de romper velhas práticas como as descritas anteriormente por HorochovskI e Clemente (2011), tanto do lado dos governos como da própria sociedade, que ainda convive com um distanciamento quando se trata de interagir mais com os orçamentos públicos, muitas vezes delegando aos seus representantes eleitos, vereadores, prefeitos e conselheiros públicos, essa responsabilidade. Por outro lado, esses representantes não conseguem empreender maiores esforços para mudar este cenário.

O Estatuto da Cidade foi um dos instrumentos legais mais importantes para a judicialização e a busca de uma efetiva participação cidadã junto ao orçamento público municipal, pois ele abriu espaço na esfera pública, com garantias jurídicas, de que as peças orçamentárias deveriam ter essa anuência. Por outro lado, a simples existência da lei não garante automaticamente a sua aplicação sem que isso tenha o envolvimento da população, seja no conhecimento da mesma, seja postulando sua aplicação (TRINDADE JÚNIOR, 2004, p. 64-65).

Hoje o primeiro desafio é divulgar o Orçamento Público com uma linguagem inteligível e acessível para todos os munícipes, e isso vem sendo feito em alguns municípios com a elaboração de oficinas, cartilhas, aplicativos e outros meios que possibilitem essa interação. O segundo desafio é organizar, conforme prevê o Estatuto, reuniões e encontros, através de audiências e outros mecanismos que possam agregar o maior número de pessoas possível; a ideia é capacitar agentes multiplicadores junto às comunidades específicas, para apresentar e instruir os cidadãos sobre a gestão fiscal e orçamentária. O terceiro, e talvez o mais difícil desafio, é quebrar a lógica de dominação técnica, política e econômica, que ainda

existe quando se trata de orçamento municipal, buscando meios *interna corporis* que gerem uma maior assimilação do que está previsto na Lei quanto à participação nos orçamentos e seus demais desdobramentos, fazendo com que os gestores públicos tenham a mesma presteza junto à questão da participação como tem quando tratam das demais questões legais, técnicas e de gestão orçamentária.

De que forma então a participação popular ou cidadã tem orientado sua “longa marcha” quando se trata de afirmação perante instrumentos públicos tão importantes como o Orçamento? Que balizadores os movimentos populares e a sociedade civil organizada como um todo tem utilizado nesta direção? Quais seriam seus desafios e como esses desafios são encarados?

7 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A “LONGA MARCHA” DA REPRESENTATIVIDADE JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL

7.1 Participação cidadã junto ao poder público no Brasil

Um desafio da democracia deliberativa é a busca do consenso, que através da deliberação encontra espaço em uma esfera pública de concepção verdadeiramente republicana. Esse consenso vem sempre da necessidade de que pontos antagônicos de interesses públicos e privados sejam expostos e colocados para a tomada de decisões muitas vezes antagônicas àquelas que um dos atores imaginava que lhe fosse mais favorável, ou palatável junto ao seu grupo ou à sua comunidade. Isso se dá diante de um cenário que possa propiciar uma compreensão clara do que está sendo debatido, e de pressupostos que levem em conta uma comunicação que, apesar de ter uma base racional, deve sempre estar muito atenta à pluralidade que existe quando da formação de cenários que determinam a discussão em uma esfera pública.

Essa pluralidade deve caminhar na direção do “equilíbrio de interesses e compromissos”, em que estão presentes a autocompreensão e a racionalidade, criando um ambiente propício para o debate, lembrando que mesmo com esses cuidados o conflito pode aparecer como agente norteador no processo deliberativo.

Esses interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitassem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura (HABERMAS, 1993, p. 44).

Habermas (1993) chama a atenção para a necessidade de se estabelecer critérios racionais, compreensíveis e culturalmente aceitos para a possibilidade de se gerar um equilíbrio diante de discussões em uma determinada esfera pública, chegando a um processo de cooperação que respeite as regras do jogo, “[...] que devem ser aceitas por todas as partes ainda que por razões distintas” (HABERMAS, 1993, p. 44).

A pluralidade e o conflito de ideias e de interesses estavam presentes desde o início do processo de redemocratização no Brasil a partir de 1985, e ficou mais evidente com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração e aprovação da nova Constituição, promulgada em 1988.

O que se viu naquele momento foi um processo de reorganização da sociedade civil em torno de uma agenda democrática e de inclusão social, após trinta anos de ditadura militar que suprimiu os direitos civis da população brasileira.

A luta contra o regime militar e pela democratização sedimentou um ideário de que a democracia, além de garantir o voto e as eleições diretas, deveria abrir espaço para a participação da sociedade civil (DOS SANTOS, 2004, p. 42).

Com isso, a Assembleia Nacional Constituinte proporcionou pela primeira vez na história da elaboração de um texto constitucional no Brasil, uma ampla participação da sociedade civil, com medidas que realmente viabilizassem esse processo de deliberação, criando espaço de debates em diversas áreas sensíveis aos anseios da maioria da sociedade brasileira, incentivando uma maior organização das representações sociais que permitissem sua participação nos debates e nas decisões. Isso foi um avanço incontestável, que tem reflexo até os dias atuais, com a criação de um novo horizonte, e de uma nova esfera pública, que, mesmo diante de muitas adversidades, comuns aos processos de redemocratização, encontrou fôlego para instituir um cenário mais amplo e plural quando se trata de participação cidadã.

A organização da sociedade para associar-se à Constituição por meio da formulação de mecanismos de participação, instituindo a possibilidade de apresentar emendas à Constituição e de tomar parte em plenárias de comissões específicas da Câmara, permitiu a inclusão de várias propostas reformistas no texto da Constituição Federal (DOS SANTOS, 2004, p. 42).

Hoje se percebe, de forma clara, que esse movimento descrito por Dos Santos, em meados dos anos 1980, está presente de forma contumaz e cada dia mais proativa, na maioria das assembleias que se organizaram após a promulgação da Constituição de 1988, desde as Assembleias do Congresso Nacional, até as Assembleias Legislativas Estaduais, passando pelas Câmaras Municipais. Na realidade, o que se viu nas últimas décadas foi o início de um processo crescente da participação cidadã junto a diversas esferas públicas, sejam elas do Legislativo, do Executivo e, em menor grau, do Judiciário, seguindo um caminho já apresentado por Habermas:

A geração informal da opinião desemboca em decisões eleitorais institucionalizadas e em decisões legislativas por meio das quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos (HABERMAS, 1993, p. 43).

No caso do Brasil pós-redemocratização, esse processo desembocou em um movimento inicial “em termos administrativos”, nesse caso com a inclusão no texto constitucional de garantias que possibilitassem essa participação, como foi o caso da criação

dos Conselhos Municipais, que se ocuparam de temas como a “[...]descentralização, participação e restrição dos gastos sociais” (DOS SANTOS, 2004. P. 41), promovendo uma aproximação do cidadão diante das instâncias públicas que ficaram responsáveis em tornar factível o que havia sido previsto como exigência constitucional.

Com isso, o Brasil, em seu processo de redemocratização, tem como um de seus desafios encontrar caminhos que viabilizem a participação da população nos diversos níveis de decisões que ocorrem na esfera pública de sua sociedade. Não apenas os caminhos institucionais, que, como visto anteriormente tiveram sua evolução com o decorrer do estabelecimento do regime democrático, mas nas diversas formas que se introduziram a partir dessa redemocratização e de seus meios institucionalizados, e com uma concepção de cidadania que “[...] forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração” (HABERMAS, 1993, p. 41). Essa influência é o reflexo que corresponde às características típicas da nossa sociedade: a desigualdade social; o afastamento do cidadão de seus direitos elementares, muitos deles previstos constitucionalmente; o controle da esfera pública por uma pequena parte da sociedade insensível, com a possibilidade de a população fazer parte mais efetiva e ampla do debate público, encaminhando suas demandas e deliberando sobre elas em espaços representativos e convergentes a todos que necessitam expor suas ideias, tornando-as compreensíveis ao debate público e possibilitando o fortalecimento do “acoplamento” do Estado com seu cidadão.

É por isso que se diz que a cidadania, termo que diz respeito ao conjunto dos atores no processo democrático, é uma conquista. Cidadãos não nascem feitos, surgem na luta, no conflito social que, dependendo de seu encaminhamento, pode produzir uma redemocratização das relações sociais (a qual, como foi dito, passa pela construção de um Estado forte em sua legitimidade (SILVA, 2004, p. 14).

É essa legitimidade descrita por Silva que só pode ser encontrada em uma esfera pública com anuência de um processo democrático de fato, e que tenha espaço a todos os seus integrantes, principalmente aqueles que durante muito tempo dela foi excluído, e agora busca sua integração por vias institucionais, que deveriam ser reflexos de uma democracia deliberativa, com elementos que agreguem valores de todas as matizes, “orientadas pelo entendimento para um consenso” (HABERMAS, 1993, p. 40), e que inclua, inclusive, as contradições, já que elas são a mola propulsora de muitos dos debates e das deliberações que existem em sociedades desiguais como no caso do Brasil.

Sem vir a dona essas contradições, dificilmente movimentos populares, como os dos Sem Teto e os dos Atingidos por Barragens, teriam o espaço que hoje têm nos debates sobre

os temas que lhes são afeitos junto aos governos no Estado Brasileiro. Muito do que surgiu com o conflito caminhou para um processo de institucionalização após muita luta dos representantes desses e de outros setores, que ainda hoje são marginalizados por muitos que se dizem representantes da vontade popular no país.

No caso da participação no Brasil, o que existe é um sentimento contundente de que estamos no meio termo. Muito se avançou na direção do favorecimento dessa participação, mas ainda existem dificuldades desafiadoras para que isso efetivamente ocorra. Na formação de um processo institucionalizado da participação, fica evidente, com os diversos instrumentos que surgiram após a Constituição de 1988, que ocorreram avanços em vários pontos e setores, para se contrapor a partidos e grupos de pressão que representam os “...interesses privados para influenciar as decisões do Estado” (TEIXEIRA, 2001, p. 28), com grande poder político e econômico, amealhados em séculos de dominação.

Esse conflito proporcionou um maior direcionamento para que as forças populares dessem início a uma maior organização avançando na direção de uma esfera pública mais representativa que nunca havia tido a experiência de ter um pouco mais de voz e vez junto às ações públicas do Estado Brasileiro, seja no atendimento de seu pleito ou na participação efetiva de suas decisões.

No Brasil, os sistemas de representação originados da Constituição de 88 estão em constante mutação, fazendo com que os movimentos populares necessitem estar em constante vigilância, tanto a nível Federal quanto junto às instâncias subnacionais, para que sejam respeitados os termos apregoados em deliberações anteriormente realizadas, ou quando da execução de novas medidas. Isso exigiu dos movimentos populares uma maior destreza, união e preparo técnico, que garanta os direitos do cidadão diante dessas ameaças constantes, sejam elas do próprio Estado, ou de agentes externos a ele.

Com isso, surgiram inúmeras organizações no Brasil que têm como objetivo central a prevalência do poder político através da participação cidadã, organizadas não apenas através de “mecanismos institucionais já disponíveis”, mas articulando-se por meio de “...outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social” (TEIXEIRA, 2001, p. 30), buscando o aperfeiçoamento desses canais e viabilizando, em muitos momentos, a sua institucionalização dentro de um processo de legitimar o controle social sobre tais mecanismos.

Outro ponto importante levantado por Teixeira (2001) é como se define o “quem” e o “como” “[...] ao sujeito ao processo decisório – quem toma as decisões no Estado, como isso acontece” (TEIXEIRA, 2001, p. 33). Esse ponto é importante na definição sobre a

participação cidadã, pois expõe uma discussão sobre o controle que os atores de uma esfera pública têm sobre as ações desse Estado, e como elas se desenvolvem na direção de condicionantes que são o reflexo desse controle.

Quanto ao sujeito, trata-se de definir quem são os atores-elites tecnicamente preparadas e selecionadas, via processo eleitoral, ou cidadãos, de forma direta ou através de mecanismos que permitam sua expressão e deliberação. Quanto ao processo, verifica-se se a seleção implica apenas na escolha dos decisores, delegando-se a estes total liberdade de ação, ou se é mais objetiva envolvendo critérios e elementos de decisão, com os respectivos controles e possibilidades de revisá-los por parte dos cidadãos (TEIXEIRA, 2001, p. 33).

Quando se trata de participação, o “quem” e o “como” são itens fundamentais para sua correta interpretação. Na lógica da realidade brasileira, levando em conta a formatação de um modelo de esfera pública ainda com critérios de representatividade questionáveis, e com o predomínio de uma visão de controle das ações do Estado por aquilo que Teixeira nomeou como “elite tecnicamente preparada”, o “como” tem grande possibilidade de ser organizado de forma a atender esta elite, impossibilitando, em muitos casos, a participação da população, e não refletindo os anseios da comunidade, e ainda prejudicando o controle social sobre essas ações, pois normalmente quando essa elite assume o antagonismo principal nas ações do Estado, ela tenta afastar o cidadão de ações que possibilitem esse controle.

No caso do Orçamento Público municipal, esse processo é muito comum em diversos municípios no Brasil, pois mesmo diante dos avanços propostos e implementados pela Constituição atual, em muitos casos ainda prevalece o domínio de uma elite, seja ela política ou técnica, ou ambas, que tentam, de todas as formas, afastar a população do debate público sobre seu orçamento. Com isso, ocorre um afastamento da estrutura discursiva que legitima uma democracia deliberativa, o que acarreta na falta de um processo mais amplo de comunicação, compreensão, deliberação e controle dessa e de outras ações específicas do Estado e de sua esfera pública, em que os agentes do Estado se afastam paulatinamente da população, como é o caso brasileiro, e mais especificamente quando se trata de participação junto ao orçamento público.

Tratando-se de participação cidadã, a Constituição de 1988 abriu um espaço, antes inexistente para a atuação institucionalizada da população junto ao Estado, na perspectiva de poder solucionar a lacuna nas Cartas anteriores que pouco, ou não, tratavam do tema, gerando obrigações novas para o Estado Brasileiro e seus múltiplos agentes, estabelecendo uma lógica contratual que inserisse em seu texto referências mais contundentes e tecnicamente amparadas para proporcionar ao cidadão formas de ampliação dos seus direitos em se inserir nos processos e na dinâmica das ações desse Estado, através de canais

institucionalizados de participação e controle cidadão. Por isso, entre as garantias previstas na Constituição atual, está a “[...] garantia da participação nas decisões com obrigatoriedade coletiva [...]” (MATHIS, 2007, p. 224), tornando o acesso às deliberações do Estado algo que deve necessariamente e legalmente ser executado, como no caso da Criação de Conselhos que representam a população junto a diversas ações e políticas públicas desenvolvidas por União, Estados e Municípios.

Porém, o que se vê na prática, apesar do avanço da participação cidadã, é ainda a falta de uma maior inserção da população como agente prioritário na condução de uma esfera pública democrática. A dignidade levantada por Taylor e redesenhada por Souza, ou a falta dela, em estruturas da subcidadania, impede um maior avanço da participação cidadã no Brasil, mesmo diante da institucionalização que deveria permitir maior acesso a uma esfera pública mais democrática. A desigualdade social ainda se impõe sobre as regras juridicamente criadas para tornar a participação uma rotina usual, uma prática de todos, ou de seus efetivos representantes. “Assim é que a desigualdade social no Brasil se expressa também como desigualdade de capacidade de fazer valer direitos legalmente constituídos” (CARDOSO; BRITTO, 2004, p. 89).

A desigualdade promove um distanciamento do cidadão brasileiro não apenas de seus direitos constitucionalmente estabelecidos, como a participação junto às decisões governamentais, vai além, afeta em critérios intersubjetivos desses cidadãos que se encontram, propositalmente, afastados de sua esfera pública, provocando, muitas vezes, a sensação de incapacidade diante das ações que necessita tomar para poder participar e mesmo reivindicar seus direitos junto ao Estado.

No Brasil, o processo democrático, a partir dos anos 1980, não conseguiu avançar na proposta de trazer dignidade para a grande maioria de seus cidadãos, avançando sobre uma estrutura ainda repleta de problemas sociais graves, como a desigualdade anteriormente citada e os resquícios de um autoritarismo que ainda fazia parte da concepção de muitos agentes públicos e da elite política brasileira.

Com efeito, as análises do funcionamento da democracia brasileira, desde 1985, apontam, entre outras coisas, as seguintes características: a persistência de um comportamento não-democrático da elites políticas [...]; a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a persistência de práticas não-democráticas no nível micro; e a não aceitação da cidadania civil e social que se na rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como, na impossibilidade de um pacto social (AVRITZER, 1996, p. 127).

A nível micro, pode-se constatar como as práticas não democráticas atingem o dia-a-dia do cidadão em suas diferentes formas de relação com o Estado, que suprime, de forma sutil ou explícita, o direito da população em fazer parte atuante de sua esfera pública, delimitando a ela um mero papel de subordinação, que na maioria das vezes se direciona na manutenção da ordem estabelecida pela elite política do momento, com o amparo das forças econômicas, representadas pelo mercado e seus agentes financeiros de ordenamento global.

A participação cidadã prevista pela Constituição de 1988 ficou ilhada entre uma institucionalização com pouca praticidade na sua efetiva executabilidade, como se vê nos problemas de representatividade de muitos Conselhos Sociais Brasil afora, e o domínio de seus postulados pela elite política e tecnocrata, que sempre busca mecanismos que possam “driblar” os preceitos legais que viabilizariam uma maior e melhor participação da população na esfera pública. Exemplo disso são as Audiências Públicas para acompanhamento de orçamentos municipais, que, em muitos casos, só são convocadas por força da lei e sem uma efetiva participação social, como foram os casos das Aps para o Orçamento de Curitiba. Enfim, são inúmeros os exemplos que corroboram com o que Avritzer (1996) já anunciava nos anos 1990: a dificuldade de se realizar um pacto social no Brasil.

A partir dos anos 1990, com o processo de democratização no Brasil, os movimentos sociais que “surgem no nível local” começam a questionar a relação Estado e sociedade, abrindo um espaço importante na direção de uma maior reivindicação por direitos à participação nas ações políticas que envolvem essa relação, principalmente a nível decisório, gerando um conflito entre o poder estabelecido e o poder deliberativo da sociedade civil, novidade de um regime democrático ainda em processo de autoconhecimento e transição, porém que não aceitava mais o modelo que insistia em permanecer dominante nas relações sociais, políticas e econômicas, ainda patrimonialistas e com ares dos antigos regimes autoritários.

No Brasil, a democratização teria que ser pensada enquanto o processo de longo prazo de incorporação dos princípios democráticos pela própria sociedade, um processo que certamente ainda não chegou ao seu final, na medida em que podemos claramente perceber que uma série de órgãos do Estado ainda não incorporaram à sua estrutura ou ao seu funcionamento os princípios da ordem democrática (AVRITZER, 1996, p. 146).

A estrutura Estatal brasileira não permitiu o avanço de preceitos democráticos existentes na participação cidadã. Ela ainda é um reflexo de uma postura que não disponibiliza e inibe a instauração de uma “institucionalidade democrática” de fato e de direito. O cidadão, em sua comunidade no Brasil, ainda encontra dificuldades para se tornar

um ator efetivo na esfera pública, quando: se refere a emitir suas opiniões sobre as ações do Estado; na aproximação com os níveis decisórios, mesmo os institucionalmente estabelecidos; e na fiscalização dessas ações. Enfim, várias são as formas de se gerar um processo de comunicação e deliberação comuns em uma estrutura na qual prevalecem processos e ações que integrem a sociedade à sua esfera pública, com a mesma relevância dos agentes públicos e dos capitalistas.

Isso gera uma “[...] limitação das instituições do Estado por uma sociedade civil reivindicadora de cidadania” (AVRITZER, 1996, p. 148), reforçando a necessidade de uma reformulação do processo democrático Brasileiro, pois pela primeira vez o Estado se viu de frente com a “subordinação” de suas ações, bem como com a limitação institucional de responder de forma mais efetiva e ampla a sociedade civil e seus representantes, vinculados aos movimentos sociais que, de forma legítima, buscaram seu espaço nessa nova esfera pública em construção desde o advento da redemocratização e, mais especificamente, com a promulgação da Constituição de 1988.

Dessa forma, diferente do que descreve Habermas, que vincula a democratização a um processo de transformação na sociedade em um “local de produção de poder”, gerando a produção de uma “arena autônoma” que limite o poder do Estado e do mercado, isso não ocorreu no processo brasileiro pós-redemocratização nos anos 1980, pois não favoreceu a sociedade, com implicações diretas quanto à participação cidadã, com “...as forças econômicas e políticas patrocinadas pela modernização têm tentado bloqueá-lo tanto quanto possível” (AVRITZER, 1996, p. 148-149).

O modelo habermasiano contempla uma sociedade em que a desigualdade e as diferenças sociais entre seus cidadãos são bem menores do que as existentes em Estados fora do centro de modernidade. Ele permite uma diferenciação entre os sistemas políticos de um modelo democrático e os movimentos sociais, porém os dois estão em interação dentro de uma mesma esfera política, quase que em simbiose. Essa interação é pequena quando se analisa situações como a brasileira, em que o sistema político refuta, em grande medida, uma maior relação com os movimentos sociais que, por sua vez, questionam a representatividade da democracia brasileira.

Na estrutura da esfera pública no Brasil, mais precisamente em seus municípios, o que se vê é a formação de uma organização que, muitas das vezes, subverte a noção de aglutinamento prevista por Habermas no campo da coordenação sistêmica, devido ao desvio implícito das funções democráticas do Estado em benefício de uma elite política/econômica local. O segundo campo, o do mundo da vida, que prevê ações voltadas para o entendimento,

também fica comprometido devido ao distanciamento, muitas vezes proposital, do Estado das forças representativas da população, o que compromete:

A imagem da esfera pública que resulta de tal constatação não é mais, portanto, a de um simples palco para encenações de atores estrategicamente voltados para a manipulação das opiniões; a esfera pública passa a ser concebida como o resultado “das tentativas de coordenação sistêmicas, de um lado, e do processo de formação da vontade política de pessoas físicas emancipadas, por outro (RÖDEL *et al.*, 1989, p. 161 *apud* COSTA, 1995, p. 58).

O que se vê em muitas situações é a encenação com fins de manipulação das opiniões, ou mesmo a falta de inclusão na esfera pública de canais verdadeiramente democráticos que permitam a participação cidadã, com a formatação deliberativa, no campo da comunicação, da elaboração e do controle das ações que se desenvolvem nessa esfera, o que dificulta a “política emancipatória” descrita por Habermas, política esta que deveria estar preparada para gerar “...fluxos comunicativos condensados na vida cotidiana, que encerram questões relevantes para o conjunto da sociedade” (COSTA, 1995, p. 59).

O gestor público no Brasil tem ainda muitas premissas, inclusive institucionais, que permitem essa manipulação, e que sempre esteve à disposição dos “anseios de poder” de grupos econômicos e políticos particulares, indisponibilizando o acesso à esfera pública pela sociedade civil, ou limitando-a, muitas vezes, contingenciada pela lei, principalmente dos menos favorecido socialmente e/ou de seus representantes.

A esfera pública brasileira ainda sofre com a influência de forças que não coadunam com uma visão democrática de Estado. O poder econômico e das elites políticas ainda influenciam em vários tópicos no que se refere a participação cidadã, criando empecilhos junto ao processo ampliado e democrático de deliberação e decisão na esfera pública, mesmo com o que se previu desde a formação da Assembleia Nacional Constituinte, com a participação dos representantes da população nas Comissões Temáticas no Congresso Nacional, passando pela aprovação de leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, (2008) chegando aos dias atuais, ainda se tem um longo caminho, uma “longa marcha”, para que os “[...] processos espontâneos de formação de opinião sejam considerados nas instâncias decisórias” (COSTA, 1995, p. 59).

A espontaneidade deveria ser assegurada pela ação do Estado, com o incentivo para que o cidadão pudesse ter fluxos de comunicação que esclarecesse os temas, que fosse escutado, que fosse induzido a se expressar, a debater e a respeitar as decisões de um determinado colegiado, mobilizando esforços para obter a verdadeira ressonância que poderia advir de um ambiente democrático e atrativo àqueles, que mesmo em ações conflituosas

percebessem canais de deliberação proporcionados pelo Estado e que, lá adiante, quando da decisão, ele possa afirmar que fez parte de todo um processo organizado de forma que sua vontade, mesmo quando não atendida, fez parte de um contexto deliberativo, e que teve a sua devida “ressonância”.

7.2 Participação cidadã e o poder público municipal no Brasil

Ameaçada por um cotidiano implacável, não basta à cidadania ser um estado de espírito ou uma declaração de intenções. Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. Para ser mantida pelas gerações sucessivas a fruição das prerrogativas pactuadas, e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido (SANTOS, 2012, p. 20).

Os municípios brasileiros refletem uma realidade quando se trata de participação cidadã, “...cidade e cidadania não têm a mesma trajetória. Os direitos políticos são conquistas recentes em nossa história” (RIBEIRO, 2004, p. 29). A cidadania nos municípios brasileiros reflete o processo de luta por mais espaço para uma população que não consegue alcançar seus anseios por conta da desigualdade socioeconômica a qual foi e é submetida há séculos. O processo de favelização, crescimento de áreas periféricas sem infraestrutura urbana, dentre outros aspectos, são alguns dos motivos que expõem a desvantagem social que grande parcela dos munícipes tem que passar rotineiramente. Esses cidadãos não conseguem criar interações com o Estado que viabilize sua participação mais efetiva na gestão pública municipal. No decorrer das últimas décadas, ocorreram avanços neste sentido, porém não foram suficientes para desfazer o longo tempo de falta de reconhecimento e domínio das elites políticas e econômicas, que afastaram sistematicamente a população de sua esfera pública.

O “empobrecimento social” continua em evidência nas cidades brasileiras, onde o abandono do poder público e o crescimento da influência do mercado nas ações do Estado têm como resultado a “marginalização social” de grandes parcelas da população, que não conseguem criar uma maior afinidade com a sua esfera pública, dominada por “aqueles” atores, que faz crescer o processo de “vulnerabilização da população” dos municípios, que, diante da falta de diálogo com seus “representantes”, bem como a incapacidade de estreitar laços comunicativos com o poder público, aparecem segregados daquilo que as cidades poderiam lhe proporcionar. Sem um processo amplo e contínuo de participação no Estado, aqui representado pelo município, não se consegue estabelecer bases para uma democracia deliberativa. A democracia exige a participação de pessoas dotadas de autonomia moral, sem

a qual não são possíveis nem a deliberação, nem as escolhas conscientes e responsáveis (RIBEIRO, 2004, p. 39).

A extrema desigualdade das cidades brasileiras são um empecilho para a formação de um cenário deliberativo, e gera “[...] regimes políticos pouco representativos [...]” (RIBEIRO, 2004, p. 39), mesmo em uma estrutura democrática. Pode-se imaginar, então, que a democracia brasileira se estabelece em uma estrutura de “representatividade excludente”, que pune a maioria dos seus cidadãos com a limitação, ou mesmo banimento, de participar de sua esfera pública. O modelo aponta sempre para uma formatação que segregue grande parte da sua população dos processos decisórios de gestão pública.

As formas de deliberação e representatividade institucionalizadas não conseguem atingir de maneira completa as classes subalternas no país. A participação junto à gestão pública municipal impõe novos desafios, novas formas e ferramentas que vão muito além do que se institucionalizou até agora. As organizações sociais representativas e atuantes na democratização da participação junto ao poder público constituído avançaram ao incluir uma agenda que viabilizasse a criação de espaços na esfera pública que poderiam efetivamente representar o cidadão. Um trabalho que implica em maior empoderamento social pela população local, muitas vezes, gera conflito com as forças políticas e econômicas estabelecidas, que não reconhecem os direitos civis de sua própria população, e quando o fazem, apenas tentam replicar a legislação, como um ato de cumprimento de algum ordenamento burocrático.

Faz-se necessário por parte dos entes subnacionais, mais especificamente o poder municipal, um aperfeiçoamento na direção de práticas mais democráticas na gestão pública, que possam efetivar o processo de descentralização de grande parte das responsabilidades por serviços públicos iniciados, com as reformas administrativas advindas da Constituição de 1988, que impuseram aos municípios brasileiros essa responsabilização, principalmente pela implementação de políticas públicas em seu território, como nas áreas de saúde e educação.

Para isso, é necessário que a gestão pública municipal sofra uma alteração em sua maneira de operar, levando em conta um novo parâmetro de ação, que envolve a participação efetiva da população local, o próprio processo de descentralização e as iniciativas cada vez maiores de institucionalização de mecanismos consultivos de decisão, dentre outros. Isso leva à abertura de um espaço maior para novos atores políticos que convergem para uma gestão pública mais consciente de suas necessidades de deliberação e controle social, que entra em conflito com as gestões que ainda representam velhas práticas patrimonialistas e centralizadoras das elites políticas e econômicas de um município.

Ora, quando autoridades de determinados partidos políticos, por defenderem uma outra concepção de gestão e por experimentação de novos estilos de governar, querem efetivamente descentralizar e possibilitar o surgimento de outros formatos de representação, e quando forças sociais mobilizadas e organizadas postulam uma presença mais ativa na gestão governamental, fenômeno extremamente alvissareiro e gerador de práticas que vêm aflorando em distintas regiões do Brasil, com resultados avaliados como muito relevantes e eficientes, tem-se que superar essa carga pesada de conformismo generalizado (WANDERLEY, 2002, p.17).

O que se viu com a redemocratização foi o avanço de várias formas de representatividade na esfera pública municipal, que vão além daquelas institucionalizadas, que se utilizam de meios de comunicação, interpretação e divulgação do que acontece na gestão pública, que subverte a compreensão elitizada do processo democrático de participação, quando ele existe, e introduz na gestão pública novos atores, novas ferramentas e novas práticas, que questionam o papel que é dado ao cidadão pela política tradicional no momento de estabelecer a vinculação entre o Estado e os diversos processos decisórios a ele vinculados, além da tentativa de romper com o conformismo alimentado por um Estado sob o domínio econômico e político de uma esfera pública pouco representativa de seus cidadãos.

O processo de descentralização e participação que alterou a condução da gestão pública municipal a partir dos anos 1980, fez com que os municípios brasileiros buscassem viabilidade técnica-administrativa para responder a novas demandas impostas pela União, porém não gerou a mesma resposta quando se tratava de efetivar uma maior participação do munícipe na gestão de sua cidade. A descentralização não conseguiu reverter grande parte do quadro de distanciamento da gestão pública perante a sociedade.

Parece que na gestão da cidade existem dois mundos paralelos, na maioria das vezes, desconexos. Aquele mundo de discutir e criar a legislação e aquele que existe no dia-a-dia do cidadão, que não compreende ou desconhece essas leis e que vive as consequências de sua existência ou sua não-existência (SARUÊ, 2002, p. 45).

Essa desconexão, que influencia de forma central a gestão pública, continua sendo alimentada por um Estado que não aceita se “desfazer” de suas prerrogativas de mandatário, e, junto com a ingerência do capital, mobilizam esforços para que esse cenário tenha continuidade.

Essa situação também é importante no debate sobre a participação cidadã junto ao poder público municipal. Um caso que pode ser enquadrado nesta perspectiva é o orçamento municipal, já que ele tem uma legislação apropriada para fazer valer o direito à participação da comunidade ou seus representantes. Apesar disso, o que se vê, em muitos casos, é um

distanciamento do cidadão de sua peça orçamentária, e esse distanciamento é de conhecimento do mandatário local e de seu grupo, que explora essa dualidade para deixar de promover essa aproximação, que faz o mau uso dos artifícios burocráticos previstos para a participação cidadã, como a convocação da Audiência Públicas, para manter seu domínio sobre o orçamento, e sobre aqueles a quem cabe sua efetiva participação, tanto na elaboração como na fiscalização, passando pela sua aprovação.

Não é incomum nos municípios encontrarmos reproduções de situações como aquelas descritas por Giacomoni (2010) quando fala sobre a impossibilidade de o Legislativo Federal ter ingerência sobre o Orçamento Federal na Constituição de 1967. Mesmo com uma Constituição atual que representa um regime democrático, o poder Executivo de muitas prefeituras tenta subordinar as Câmaras, e ter ingerência nas escolhas dos representantes da população junto ao Orçamento, para que façam prevalecer a sua vontade. Não é incomum ver técnicos do Executivo Municipal “assessorando” vereadores no momento da discussão e aprovação das Leis Orçamentárias, e ainda o Executivo “dando o tom” em Audiências Públicas e outras formas de plenárias para debates sobre o orçamento como vimos na situação de Curitiba, repetindo procedimentos semelhantes àqueles descritos por Giacomoni, quando se referia ao Orçamento Federal de 1967, com um adendo de hoje se levar em consideração uma pretensa esfera pública que se diz deliberativa.

A participação cidadã na esfera municipal tem como um de seus desafios no Brasil atuar de forma a dar ao cidadão seu devido protagonismo junto ao Estado. Não se pode mobilizar as pessoas sem que elas possam se sentir empoderadas de seus direitos, ou na criação de novos direitos que atendam às suas demandas. Sem esse protagonismo, o cidadão não consegue ser um ator relevante na sua esfera pública.

Si se articula el *cómo* teniendo como un elemento determinante la participación, com la formación –es decir, con que el proceso posibilite e que la gente, los participantes en el mismo aprendan a ser protagonistas (lo cual se logra protagonizando)-, con que los sectores participantes sepan –hayan analizado y decidido conscientemente- *para qué y por qué* lo hacen, la resultante significará o implicará un salto y un saldo positivo en la conciencia de todos los sectores protagonistas de la acción o el hecho, quienes se sentirán parte de los resultados, los vivirán como propios a la vez que como colectivos (RAUBER, 2000, p. 7).

O protagonismo é peça importante no processo de conscientização do cidadão junto à discussão perene com a Gestão Pública, neste caso a municipal. Reverter o quadro de distanciamento secular da população junto à sua esfera pública, e incentivar o seu empoderamento sobre as diversas ações que ocorrem na gestão municipal, é uma das

atividades principais daqueles que militam na tarefa de representar segmentos da população local.

A partir de 2003, com a eleição do Partido dos Trabalhadores no Brasil, ocorreram diversas ações governamentais que geraram uma maior aproximação dos movimentos sociais junto à Gestão Pública. Associações, sindicatos, conselhos e demais instituições representativas dos movimentos populares ganharam mais espaço, estrutura e representatividade institucional nos governos, nacional e subnacionais. Isso fez com que mais cidadãos buscassem seu protagonismo nas esferas públicas, diante de um cenário mais favorável para esse empoderamento do que os anteriormente vistos na República.

O Estado brasileiro criou uma série de mecanismos e instrumentos legais para que o cidadão buscasse não apenas seus direitos, mas que também pudesse participar da construção deles. Exemplos na área ambiental, indígena, dos direitos às pessoas com necessidades especiais, direito à moradia, direito à terra, proteção trabalhista, estabelecimento de cotas raciais e/ou econômicas, dentre outros, passaram a fazer parte da rotina de milhões de cidadãos no Brasil, e muitas dessas ações ficaram sob a responsabilidade dos Municípios, que viram neste processo a formação de agentes representantes da população que começaram a incentivar os cidadãos para se portarem como protagonistas junto à esfera pública municipal, auxiliando essa população a buscar caminhos para que sua entrada na esfera pública não fosse apenas o reflexo dos desejos de uma elite local.

Como se sabe, esse não é um movimento retilíneo e com resultados a curto ou médio prazo, ele tem um caminho tortuoso e de longíssimo prazo, com a criação de estratégias que necessitam de atualizações constantes, ou mesmo a sua substituição, diante de novas demandas sociais, ou ampliação das já existentes. “La nueva proyección y apuesta estratégica reclama resignificar las concepciones existentes con nuevas miradas y, además, dar cabida a nuevas concepciones” (RAUBER, 2000, p. 3).

Essa ressignificação tem no desafio da participação cidadã junto à gestão pública municipal um imperativo pertinente quando se trata de orçamento público. O modelo de participação pregado pela legislação ainda é deficitário quando se trata de dar o seu devido protagonismo ao cidadão, já que ele será o que mais sofrerá as consequências advindas de um plano e execução orçamentária, além de uma dependência histórica, devido à sua condição socioeconômica.

Nenhum outro ente que não seja o poder municipal, isoladamente ou em consórcio com Estados e a União, poderá disponibilizar para o cidadão, direitos fundamentais previsto na Constituição, que na maioria das vezes podem tomar forma e se transformar em uma ação

através do orçamento público municipal, como a educação fundamental, a saúde da família, saneamento básico etc.

A gestão orçamentária requer um esforço significativo da sociedade civil para gerar um processo de empoderamento, criando meios que possam ir na direção de se estabelecer uma vinculação contínua da comunidade perante seu orçamento, no caminho da construção de redes que possam se articular em suas diversas instâncias e temas junto ao raio de ação da peça orçamentária.

Esclarecer los problemas comunes a varios sectores es lo que yo llamo identificar los nodos medios de la articulación, básicos para ir conformando redes. Y esta labor comienza (o debería comenzar) en el interior de un mismo sector para desde allí proyectarse hacia los demás sectores; es un proceso múltiple y simultáneo complejo y diverso, estable e inestable de construcción y deconstrucción permanente de redes sociales que va logrando algunos nodos de articulación sobre los que se apoya, se consolida y se proyecta (RAUBER, 2000, p. 9).

Esse processo múltiplo, simultâneo e de complexidade diversa, de construção e desconstrução, é uma realidade quando se envolve orçamento público, por conter todos os itens que se originaram nas demandas de vários setores, e de vários atores sociais. O orçamento carrega sempre um grau de complexidade, seja ele técnico, financeiro ou legal, que impele uma aproximação da população ou de seus representantes cercada de desafios, como a sua compreensão, sua comunicação e sua revisão. Para isso, faz-se necessária a “construção de um poder social” local com esse objetivo, qual seja, empoderar-se de seu orçamento.

A participação cidadã no âmbito municipal muitas vezes tem a necessidade de utilizar mecanismos de reivindicação, como os protestos, para se fazer presente junto à esfera pública local. Dessa forma, essa esfera experimentaria os tensionamentos comuns do embate democrático, com lados muitas vezes antagônicos que disputam o protagonismo junto às questões da gestão pública, como o orçamento municipal. Seria uma nova forma de se construir o poder, vindo de baixo, necessitando de um momento de transição, em que as forças populares devem ter em mente que será necessário um período de preparação para inverter a lógica de dominação vigente, em que o poder político não está simetricamente distribuído na esfera pública, ele se concentra junto àqueles que detêm o controle econômico e político de uma comunidade e seus subordinados.

En la opción de construcción de poder desde abajo, que es la que nos ocupa, la noción de proceso tiene un peso fundamental. Es la base –junto a otras- sobre la que há de erigirse los nuevos pensamientos y las nuevas prácticas; es parte del núcleo de la nueva concepción y supone (a la vez que forma) un punto de vista diferente, una mentalidad de nuevo tipo (RAUBER, 2000, p. 12).

A participação cidadã nos municípios Brasileiros depois da redemocratização dos anos 1980 iniciou seu processo de tentativa de consolidar uma forma de poder que viesse “desde baixo”, em que as camadas mais pobres da população começassem a ter voz em sua esfera pública mais próxima: o município, gerando uma nova mentalidade em uma nova geração de cidadãos que iniciaram a árdua tarefa de reverter o quadro de desigualdade que se instalou no país e, por consequência, em suas cidades, há séculos. Foi o início da formação de uma nova mentalidade, fundamental para legitimar ainda mais o protagonismo desse cidadão dependente, como fala Souza, que busca sua independência e a mudança do cenário de uma esfera pública recoberta com camadas de dominação capitalista, agora neoliberal, e de patrimonialismo explícito do poder político local, antigo ou novo.

Rauber (2000) afirma que esse processo se trata de uma longa transição, que projeta rupturas absolutas, já que envolve a substituição de velhas práticas de manipulação do Estado em benefício de uma minoria, normalmente vinculada ao poder econômico vigente. E ainda que a construção de uma nova forma de relação política e social necessita de uma ação política, que passa por educar a população, de dar espaço a todos, unindo motivação, interesses e objetivos, colocando a classe trabalhadora como sujeito, criando canais que facilitem e promovam a participação social. Esse processo se choca com o atual estado em que se encontra a gestão pública em grande parte dos municípios do país. O que se vê ainda é a tentativa do Estado em deixar distante os seus cidadãos nas deliberações que tratam dessa gestão pública, buscando formas e estratégias que possam anular a efetiva participação popular.

Os municípios brasileiros ainda não conseguem atender as demandas por participação de seus cidadãos, pois ainda se encontram claudicantes ou mesmo reticentes para essa necessidade.

Essa situação de não se ter, por exemplo, uma aproximação das câmaras municipais e seus vereadores com a população local, ou uma aproximação que se dá de forma pouco democrática que induz, muitas das vezes, a cultura do assistencialismo, ainda é um retrato comum nos municípios país afora. Em muitos casos, a população desconhece o papel dos vereadores e do legislativo municipal, o que provoca o aprofundamento da situação.

Lamentavelmente, a população não tem ciência do imenso poder da Câmara Municipal. O prefeito depende totalmente dela. Se ele determinar algo, por meio de um decreto ou portaria, só pode fazê-lo se contar com uma autorização que lhe tenha sido dada para isso por meio de uma lei. E cabe ao Poder Legislativo – no caso municipal, à Câmara Municipal – fazer leis. Nela se situa, de fato, o poder maior no município (WHITAKER, 2002, p. 39).

O poder político que se origina e se instala nas Câmaras Municipais não consegue se vincular ao poder, que deveria ser representativo, de fato, da vontade popular dos munícipes. Na maioria das vezes, não existe um estreitamento de laços entre os vereadores e os cidadãos, comprometido por uma esfera pública com pouca representatividade de seu principal ator, a população. Os meios de se conseguir articulações entre o poder público municipal, neste caso a Câmara Municipal, e o cidadão ou seus representantes, tem sido um dos pontos que fragiliza o processo de descentralização administrativa previstas na Constituição. O imperativo de responsabilização dos municípios pela execução de diversas ações de políticas públicas está, hoje, estabelecido por Lei, porém a criação de uma estrutura democrática que cria canais de comunicação e interação contínuos com a população local não acompanhou esse processo de descentralização.

Os municípios recebem a incumbência de se responsabilizar por várias áreas das políticas públicas para qual aportam recursos de fundos federais e estaduais para diversos fins. Eles organizam os parâmetros técnicos e burocráticos para tal, como capacidade de prestação de contas e controles auditados, porém não conseguem viabilizar propostas de criar uma esfera pública democrática ou mais ampla e participativa, pois ignoram esse item e demonstram irrelevância a ele, e também subjugam a necessidade de complementariedade entre capacidade técnica e participação cidadã para se ter um processo de descentralização completo e verdadeiramente democrático.

A isso se soma o despreparo de muitos dos vereadores país afora quanto à sua importância na estrutura democrática, junto às questões técnicas, e no aliciamento desses representantes eleitos da população pelo poder econômico e político, que dependem, em muitos casos, da aprovação de leis que o beneficiem, por exemplo. Na realidade, esse é o drama dos legislativos municipais do Brasil inteiro: uma falta total de consciência de que a Câmara é o poder fundamental no município, que representa a sociedade como um todo (WHITAKER, 2002, p. 40).

Essa falta de consciência abre o caminho para que o poder Executivo tenha como uma de suas principais metas o domínio sobre o legislativo, não o domínio através das discussões em plenário, ou fora dele, mas através de acordos que beneficiem os mandatários do poder naquele momento. Se fala aqui sobre o domínio que possa perpetuar o processo de submissão dos vereadores, e suas respectivas bancadas, junto aos interesses das elites políticas, antigas ou novas que, por sua vez, se submetem aos interesses econômicos de grupos que dependem das Câmaras de Vereadores para a manutenção ou ampliação de seus propósitos.

Essa formatação do poder legislativo municipal se sobrepõe ao que se estabelece na legislação sobre participação popular junto ao Estado. Se distanciando do que deveria ser uma das principais funções das Câmaras Municipais, se tornar “[...] o lócus privilegiado para a realização permanente do pacto social, que exprime, através das leis, a vontade da maioria” (WHITAKER, 2002, p. 40). Esse lócus, apesar do avanço da participação cidadã nas últimas décadas, ainda é um espaço a ser construído e conquistado por essa maioria. No formato atual, as leis que evocam a participação nos níveis decisórios dos municípios são ainda, em grande medida, desrespeitadas ou subjugadas através de inúmeros estratagemas que buscam burlar esse importante item da legislação nacional, como é o caso da cooptação de conselheiros municipais de políticas públicas pelo poder executivo local, além de sua pouca representatividade junto à comunidade a qual pertence.

A forma como se realizará a participação da população no planejamento e na fiscalização das ações da administração municipal ainda não está regulada. Concomitantemente, uma das questões hoje colocadas no debate público é a ausência do controle social sobre as ações do poder público (SPOSATI, 2002, p. 76).

O poder público municipal ainda não reconhece no controle social um dispositivo que respalda as suas ações como agente público. Ele estabelece vínculos com antigas práticas patrimonialista e também de submissão ao poder econômico para, dessa forma, organizar sua estrutura de ação sem a participação cidadã, ora omitindo, ora disfarçando, o que deveria ser de fato uma relação mais direta e igual entre todos os atores que orbitam na esfera pública de um município. As estratégias de governo estão mais próximas da lógica de permanência desse cenário do que a abertura para processos mais democráticos, como os que se desenrolam em uma democracia deliberativa.

A oposição a essa democratização não é aleatória, ela é o reflexo de uma relação ainda enfronhada por uma desigualdade que impede o avanço de propostas mais democráticas e perpetua a submissão de grande parte dos munícipes aos regramentos e práticas de manutenção do poder de elites econômicas e políticas que se entrelaçam na direção do domínio dos canais legalmente estabelecidos para a participação efetiva desse cidadão. Um desses canais é o Orçamento Público Municipal.

7.3 Orçamento público municipal e a participação cidadã

O orçamento público municipal tem sido no Brasil, ao longo do tempo, uma parte importante na composição de poder do Estado junto à sua população. Na tipificação nacional, o orçamento público tem, durante todo o regime republicano, desempenhado um forte papel

na dominação desse Estado junto às deliberações e destinações dos recursos públicos. Apesar dos avanços obtidos durante as últimas décadas, o orçamento público municipal ainda não conseguiu se transformar em um catalizador de discussões, deliberações e decisões na esfera pública, ao contrário, continua distante da maioria dos munícipes, afastados da questão política que está inserida no orçamento, por isso “...é preciso reinserir a questão política do planejamento orçamentário no debate com bastante nitidez, incentivando a busca de princípios para sua democratização” (BRANGSCH, 2004, p. 20). Estes princípios não são levados em conta quando da formulação dos orçamentos municipais, e suas Leis, PPA, LDO e LOA, pelos agentes públicos responsáveis por tal atividade.

Existe um distanciamento, proposital, desses agentes quando se trata de tornar viável a participação cidadã junto ao orçamento público, mesmo com legislações pertinentes ao tema em vigor, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, pois se essa iniciativa começar a ser disseminada pelos municípios, uma nova forma de interação com o orçamento público teria mais força, algo que inverteria a situação atual, qual seja, um grupo minoritário formado pelo poder político e econômico local, subjugando os anseios de participação e ingerência maior da população local em seu orçamento. Faz-se necessário, então, se avançar na questão política que envolve o orçamento público municipal, já que os processos da realização de arrecadação como também da transformação de receitas em despesas ocorrem no âmbito legal, sendo, no entanto determinados em última instância por decisões políticas (BRANGSCH, 2004, p. 20).

O orçamento opera inúmeras decisões políticas, que necessitariam de uma estrutura mais democrática e apoiada pela efetiva participação popular e do respaldo de todos os atores que estão presentes na esfera pública municipal. A exclusão de parte desses atores, muitos deles de grande relevância, significa a construção de uma peça orçamentária descaracterizada com os anseios de sua própria população, que, dessa forma, não se vê contemplada em seu orçamento, e se afasta desse instrumento, sendo então o espaço ocupado pelas “classes altas” do local.

O orçamento e com ele, a política orçamentária deverão sempre superar, e de fato superarão, a sua tendência inerente de clientelismo, se eles pretendem fazer jus à sua verdadeira função política ou a seu papel como função política (BRANGSCH, 2004, p. 20).

Incentivar a compreensão da política orçamentária através de uma participação em processos decisórios dos quais os indivíduos participarão plenamente em uma hipotética sociedade autônoma, autogestionária, onde o povo passará a significar a totalidade do corpo

de cidadãos, sem distinção entre cidadãos de primeira classe e cidadãos de segunda, deveria ser um dever do agente público local (SOUZA, M. J. L., 2002). A ele cabe a função do chamamento público para as deliberações pertinentes aos planos orçamentários do município, bem como criar instrumentos para que se imponha um fluxo contínuo de aproximação cívica do cidadão e/ou seus representantes na sociedade civil, que possa gerar uma estabilidade e a “redistribuição social”, que deve estar contida no processo de inserção de uma verdadeira política orçamentária.

Para Brangsch (2004), a política orçamentária tem em seu meio o campo da:

[...] reprodução de relacionamentos sociais sustentados pelo orçamento, os quais são determinados:
por constelações de poderes políticos;
por tradições culturais;
pela controvérsia de interesses dos atores sociais propriamente ditos, assim como dos atores entre si (BRANGSCH, 2004, p. 22).

O orçamento então “[...] deverá ser sempre um campo de conflitos e de realizações de interesses” (BRANGSCH, 2004, p. 22), que deve mobilizar o que está sendo deliberado na esfera pública daquele município, dentre todos os atores que dela fazem parte, sem segmentações privilegiadas técnica ou economicamente. Deve-se abrir essa esferas e contemplar a amplitude de uma deliberação que, dependendo do tema, pode ser breve ou longa, buscando um “papel consensual político-social”, via processos de legitimação da participação cidadã, sejam eles por canais simples, ou por processos mais sofisticados; isso não importa, o que vale é o interesse do Estado em reconhecer esses conflitos, e que eles deveriam estar presentes no processo de construção e implementação do orçamento público, dentro de limites legais que também foram gerados “[...] em sua maior parte em conflitos políticos” (BRANGSCH, 2004, p. 23), como é o caso dos debates em torno da Constituição de 1988 por meio da Assembleia Nacional Constituinte.

Nenhuma das partes que compõem os atores em torno do orçamento pode ser “compreendida conclusivamente”, pois quando um orçamento municipal respeita os imperativos de participação da população, eles estão sujeitos a alterações, atualizações, supressões, que podem influenciar nos anseios de um determinado grupo. Ou seja, um grupo que teve suas demandas atendidas no orçamento deve sempre ficar atento às possíveis revisões que possam acontecer naquela peça orçamentária, o que provoca um ato contínuo de permanente debate sobre o orçamento público e seus meandros.

No orçamento, também é perceptível uma dualidade, pois enquanto o comportamento dos agentes políticos e funcionários públicos são orientadas pelo curto prazo, o orçamento

tem sua eficácia mais vinculada a longo prazo, com uma dinâmica própria. “O orçamento exige a verificação e o planejamento não só de processos isolados, mas também dos efeitos que o acompanham” (BRANGSCH, 2004, p. 23), que se estabelece através de uma burocracia relativamente autônoma. Essa autonomia funcional torna a aproximação do cidadão com o orçamento público municipal um exercício diferente se comparado a outras dimensões que necessitam da participação popular, já que no orçamento se definem vários itens de uma pauta de reivindicações e negociações anteriormente desenvolvidas na esfera pública, que vão desaguar na peça orçamentária, bem como seu perfil mais técnico, que devido à falta de uma aproximação maior do cidadão ainda provoca estranheza e, em muitos casos, uma percepção errada do que é o orçamento público em um município, como por exemplo o já citado perfil de longo prazo, que deverá “[...] criar espaço para um movimento em diferentes contradições, além das atuais necessidades políticas” (BRANGSCH, 2004, p. 24).

Nesse ponto, o orçamento municipal, que está sempre permeado pela questão da urgência, é desafiado a introduzir mecanismos que possam aproximar o cidadão de uma análise a longo prazo, que não deixa as questões usuais e do dia-a-dia da gestão municipal em um segundo plano, mas incorporam novas necessidades que se aproximam, cada uma com sua própria velocidade. Por exemplo, hoje nos municípios do Estado do Pará, a educação básica e fundamental é sempre objeto de discussões quando da elaboração do orçamento, algo de curtíssimo prazo, e normalmente repleto de urgências. Porém, não se pode deixar de lado itens como a inclusão de tópicos regionais na grade curricular das escolas municipais, que pode ser discutido concomitantemente a outros temas, porém com perfil de médio e longo prazo.

Nos municípios, a lógica da elaboração do orçamento está quase sempre revertida de contradições, visto que a classe dominante luta por sua reprodução e a população subjugada tenta se proteger dessa forma de reprodução imposta pelas elites políticas e econômicas daquele local. “Portanto, a inclusão de efeitos tendencialmente contraditórios sempre fez parte das propriedades de orçamentos” (BRANGSCH, 2004, p. 24). Nessa disputa por espaço no orçamento público municipal, a população sai em desvantagem por ainda não ter canais de acesso e incentivos institucionais mais contundentes na direção de ampliação do processo de deliberação junto às peças orçamentárias municipais.

Os cidadãos, em sua grande maioria, desconhecem minimamente a lógica orçamentária, e os poderes constituídos responsáveis pelo orçamento não conseguem, e/ou não desejam que a população, de modo geral, tenha esse acesso. Não se discute aqui a complexidade do orçamento público. Como dito anteriormente, a tendência é que ele se torne mais complexo com o passar do tempo devido ao aumento da complexidade da vida em

sociedade nas cidades brasileiras, com a geração de demandas novas, revisão das já existentes e supressão daquelas que se tornaram inúteis. O que se discute é a forma como esse instrumento possa se democratizar e ampliar seu raio de ação junto à população atingida, direta ou indiretamente, por suas determinações legais e financeiras.

O modelo atual ainda carece de maiores investimentos nessa direção, para provar que ele realmente tem características de participação popular. As gestões municipais, com algumas exceções, subjugam este item da lei, ou negando a participação de forma acintosa, ou criando estratégias de atendimento meramente burocrático apenas para dar conta daquilo que se prevê na legislação em vigor, como a convocação de Audiências Públicas para discussão sobre o Orçamento que, em muitos casos, não conseguem atender às demandas por efetiva participação ou são dominadas pelos gestores públicos, que refutam as formas de participação popular de fato.

A classe politicamente dominante sabe que para sua manutenção de poder no município deve haver uma política orçamentária que legitime as ações de seu grupo. Quando ocorre alguma crise de fundo orçamentário, como a falta de pagamento de servidores, essa legitimação corre riscos, e atores sociais que antes não participavam das questões em torno do orçamento questionam as “redes atuais de relacionamentos”. Ou seja, o poder local constituído pode vir a causar uma reorganização da política orçamentária, não provocada por um movimento democrático e deliberativo na esfera pública local, mas por um problema existente nas relações usuais entre as classes dominantes, que coordenam a elaboração das peças orçamentárias. Neste caso, a mobilização não se realiza na direção de uma maior participação popular, ela ocorre por receios de se perder o controle sobre a política orçamentária que, normalmente, gera problemas na falsa legitimação que esse grupo político tem junto à população, normalmente afastada das questões relativas ao orçamento de seu município.

Obviamente não temos consciência dos relacionamentos e processos aqui esboçados no dia-a-dia; temos consciência sobretudo de estereótipos, e estes são a interdependência entre um “orçamento que funciona” e legitimidade do Estado. Se o orçamento “entra em desordem”, a legitimidade do Estado é consequentemente questionada, sem que precise/possa analisar as verdadeiras causas das falhas orçamentárias, as quais podem ser encontradas especialmente nos deslocamentos de interesses (BRANGSCH, 2004, p. 25, grifo do autor).

As verdadeiras causas que Brangsch (2004) descreve aparecem no descontrole orçamentário provocado pela disputa de interesses dos grupos políticos majoritários no município, que vai ocasionar mudanças, reajustes ou problemas orçamentários que venham a

estabelecer as novas diretrizes que um novo grupo político/econômico deseja para a preservação e legitimação em seus mandatos, mas que correm o risco de criar uma desordem no orçamento e afetar a população, que antes “legitimava” um grupo político com o “orçamento que funciona” e agora pode torná-lo ilegítimo diante de um orçamento municipal com defeitos.

Como o orçamento é tratado como um item de propriedade dos grupos dominantes, a população, normalmente, só toma conhecimento dos problemas orçamentários quando os mesmos aparecem a partir de uma redistribuição dos processos e mecanismos do orçamento que afeta diretamente uma parcela significativa dos municípios. Esta redistribuição é realizada para atender as demandas desses grupos mandatários. Não existe uma discussão mais consolidada que traga à tona “sua geração, seu procedimento e sua prestação de contas”, o debate, quando ocorre, só acontece nas emergências e deficiências orçamentárias que se revertem em falta de atendimento às demandas da população, atuais ou futuras.

Os problemas orçamentários passam a ser um elemento importante na compreensão sobre a legitimação da atual situação social existente no âmbito local, no qual o contraditório deve mobilizar os diversos grupos de interesses que orbitam em torno dos orçamentos municipais, não apenas aqueles que representam as elites políticas e econômicas.

A participação cidadã junto ao orçamento público municipal requer a criação de uma nova configuração na estrutura que promova, no seio das discussões orçamentárias, o debate público. Durante muito tempo, o orçamento municipal não tinha a legitimidade proporcionada por uma esfera pública democrática. O modelo orçamentário antes da Constituição de 1988, e suas Leis subsequentes, pouco ou nada tratavam desse tema. Hoje, a institucionalização de instrumentos que obrigam o gestor público a criar mecanismos de participação é ponto passivo quando se trata de legislação orçamentária. Porém, o que se viu nas décadas seguintes à Constituição foi a deliberada falta de iniciativa do poder público municipal na direção de se efetivar esses mecanismos de fato. A colaboração do cidadão junto à elaboração dos orçamentos, via PPA, LDO e LOA, é muito aquém do que realmente deveria ser.

Regra geral, salvo algumas exceções, o padrão escolhido para implementar o que é previsto em lei quando se refere à participação popular nos orçamentos públicos municipais é o de se criar estratégias que apenas se certifiquem que no momento em que o orçamento vai ser auditado ele possa cumprir minimamente o que a legislação prevê como obrigatória no quesito participação cidadão. Não existe da parte da maioria dos gestores e técnicos responsáveis pela condução e tratamento das questões orçamentárias uma conscientização de alargar o espaço que o cidadão comum deve ter junto ao orçamento de seu município. A

estratégia é continuar excluindo ou criando dificuldades para que essa participação ocorra, mesmo diante de uma legislação que foi criada para viabilizar tal situação. A utilização de ferramentas tecnológicas permite que tal acesso se amplifique e se democratize.

O que parece é que a criação desses novos espaços de debate e deliberação afetam significativamente as estruturas sociais do poder dominante, pois caso eles sejam incentivados e colocados em prática, fatalmente irão questionar os orçamentos aprovados nos municípios por essas elites políticas e econômicas. “Todos os setores podem perfeitamente serem ouvidos e incorporados no orçamento. Trata-se de uma forma realista de realizar o orçamento com participação da comunidade” (COLASUONNO, 2002, p. 32).

A gestão pública no Brasil permite, através de uma diversidade de instrumentos existentes na própria administração pública, a implementação de canais e fóruns que viabilizem uma maior participação junto ao orçamento municipal. Nos últimos anos, a criação de redes entre as esferas do Estado e também entre os representantes da sociedade civil, e ainda a existência de associações municipais, proporcionou a disponibilidade de maior acesso a informações técnicas e o aperfeiçoamento junto a outros entes nacionais, que facilitariam a interlocução entre o cidadão e o orçamento de seu município, mas este parece não ser o maior empecilho.

O que salta aos olhos é a falta de vontade política para tal movimento, sempre renegado a um segundo plano, normalmente submisso à vontade do grupo hegemônico local, bem como a ausência de lideranças políticas que compreendam a importância do orçamento municipal no contexto da gestão pública local. É perceptível o distanciamento existente em quase todos os trâmites que envolvem a elaboração e fiscalização do orçamento municipal, mesmo com instrumentos legais identificados com a possibilidade de uma participação popular mais efetiva.

O desafio nos municípios brasileiros para uma efetiva participação cidadã leva em conta dois aspectos: a manutenção do domínio do orçamento municipal por grupos hegemônicos, que se revezam no poder, mas não abrem mão de manter o orçamento sobre a sua chancela; e as limitações dessa participação popular, mesmo diante de instrumentos legais, como o Estatuto da Cidade, que obrigam a implementação de meios e instrumentos que promovam o cumprimento da lei neste aspecto, porém a obrigatoriedade legal não gerou um movimento de participação mais abrangente quando se trata do tema orçamento público municipal. Souza explicita essa situação quando afirma:

Mesmo com a Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, o Estatuto da Cidade, preconizando, em caráter obrigatório, a realização de audiências públicas em

numerosas situações, não é uma tal exigência formal que impedirá que audiências públicas sejam mal divulgadas e eventualmente, até mesmo manipuladas, se não houver uma mobilização e uma pressão decididas por parte dos ativismos sociais (SOUZA, 2006, p. 202).

No caso do orçamento público municipal, a prática de formalização burocrática com intuito de apresentação de uma prestação de contas e atendimento legal afinada com os órgãos fiscalizadores parece ser o objetivo principal, quando não o único, para que sejam realizadas as ações, como as Audiências Públicas, previstas em lei para respaldar a “participação popular” em todo o processo que envolve a peça orçamentária do município. Essa mobilização por parte do gestor público pouco tem a ver com uma participação deliberativa de fato, com o envolvimento maior e mais qualificado dos munícipes. O orçamento acaba ficando aquartelado na “própria máquina estatal”, com poucas chances de comunicação com a população, e menos ainda, a possibilidade de uma articulação com os representantes da sociedade civil.

Poderia o Estatuto da Cidade ter amarrado melhor a previsão de participação popular no planejamento e na gestão urbanos, de modo a minimizar o risco de que uma pseudoparticipação seja implementada tão-somente com o objetivo de se cumprir, formalmente, a Lei 10.257 (SOUZA, M, 2006, p. 221).

O orçamento público do município carece de uma maior vontade política para que ocorra uma sensibilização e aproximação junto à população local, um esforço conjunto que envolve a sociedade civil e a gestão pública, Estado e cidadãos direcionados ao desafio de reverter o quadro atual de distanciamento e de participação, em que a participação popular é colocada em um segundo plano.

A representatividade necessita de canais melhor desenvolvidos na esfera municipal. O modelo atual é um avanço significativo se comparado aos que existiam, quando existiam, em períodos históricos anteriores no Brasil, porém ainda não são suficientes para atender à demanda da população por maior participação. “A questão da representatividade é crucial nas democracias, e é por suas distorções que a vontade popular se desfigura” (SANTOS, 2012, p. 91).

As distorções levam à manipulação de informações e de objetivos, já que não existe, junto à questão orçamentária municipal, uma “opinião pública amadurecida”, pelo contrário, prevalece o desconhecimento do tema por parte da maioria dos munícipes. O tema não aparece como prioritário, apesar de sê-lo, e não se configura pelo Estado como algo relevante de ser posto em debate junto aos cidadãos, ele se interioriza nos corredores dos órgãos

públicos, e de lá pouco adentra na vida social da comunidade, não gerando na esfera pública, motivação suficiente para suscitar um debate maior e mais qualificado junto à população.

O orçamento público municipal no Brasil não consegue atingir a vontade da população local. Como instrumento de planejamento que é, deixa de cumprir um de seus principais objetivos que é a compreensão das necessidades concretas e reais do cidadão, já que não consegue estabelecer um diálogo mais próximo a este ator. Sem esse diálogo, as decisões orçamentárias não refletem na sua amplitude os anseios da população. Enveredam por caminhos tortuosos que levam ou à dominação da peça orçamentária pelas elites política e econômicas do município, ou a erros estratégicos na alocação dos recursos. Nos dois casos, invariavelmente a população local é a mais penalizada.

Nessa situação, as populações locais devem ter direito à palavra, não apenas como parcela viva da Nação ou do Estado, mas como membros ativos de uma realidade regional que lhes diz diretamente respeito, e sobre a qual não dispõem de um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida (SANTOS, 2012, p. 147).

No caso do orçamento municipal, ele é uma institucionalização que vem demonstrando que, apesar dos avanços, não consegue estabelecer um novo perfil na esfera pública existente no município, visto que ainda está distante dos preceitos amplos de deliberação e participação cidadã.

8 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL: CAPANEMA, CAMETÁ E MARABÁ NO ESTADO DO PARÁ

De que forma a participação cidadã junto ao orçamento público municipal tem ocorrido nos municípios de Capanema, Cametá e Marabá? Como o debate, a comunicação e a deliberação acontecem no momento da implementação dos orçamentos nesses três municípios? Como os gestores públicos locais, tanto do legislativo como do executivo, têm atuado junto às questões institucionais e prerrogativas de lei para efetivar a participação popular junto ao orçamento público municipal? Como se dá a participação da população local junto ao orçamento desses municípios?

8.1 Institucionalização da participação cidadã junto ao orçamento público municipal: exercício do controle externo, legislativo e tribunais de contas

O modelo de elaboração, deliberação, aprovação e controle dos orçamentos municipais no Brasil obedece a uma legislação pertinente, que perpassa por toda uma formalização de processos que envolvem um conjunto de Leis que se desdobram em regras que devem ser, obrigatoriamente, executadas pelo poder público, que responsável pelo orçamento do município. Esses procedimentos legais estabelecidos com a Constituição de 1988 passaram a fazer parte da rotina da gestão pública municipal no Brasil, muito devido às sanções legais impetradas pela legislação quando da inobservância dos regramentos. As punições pecuniárias junto ao gestor e ao município advêm de tais faltas, como a suspensão de repasses de recursos federais, o indeferimento de prestações de contas e até mesmo a responsabilização do gestor municipal pela falta de atendimento dos preceitos legais vigentes.

O Controle Externo do Orçamento Público no Brasil é exercido pelo poder legislativo, seja a nível nacional, ou dos entes subnacionais.

Conforme já referido, a Constituição dá ao Poder Legislativo a titularidade do *controle externo*. Aplicam-se a todos os entes da Federação, com as adaptações devidas, os seguintes dispositivos:

E da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (GIACOMONI, 2010, p. 339).

Esse Controle Externo pode ser executado diretamente pelo poder Legislativo municipal, ou indiretamente pelos Tribunais de Contas, que auxiliam os legisladores junto a esta atividade.

As atividades de controle e fiscalização possuem tantas especificidades que o seu exercício pelo Poder Legislativo dependerá de suporte e auxílio técnico especializado. A Constituição reconhece essa realidade e estabelece que o *controle externo* será exercido com o auxílio de tribunais de contas (GIACOMONI, 2010, p. 340).

A Constituição Federal de 1988 prevê essa necessidade e a impõe através de regramento legal, no seu Capítulo IV- Dos Municípios.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo poder Legislativo municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Parágrafo 1º. O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (BRASIL. Constituição Federal, 1988. 2006, p. 38).

Neste parágrafo, se impõe ao Legislativo Municipal a validação, ou não, do parecer dos órgãos competentes, referente ao Orçamento Público. Essa validação está condicionada à isenção que as Câmaras de Vereadores devem ter quando da análise sobre a gestão orçamentária executada pelo Executivo, minimizando as questões políticas em detrimento às questões técnicas.

No Estado do Pará, os Orçamentos Públicos Municipais são fiscalizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios-TCM-PA.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 13, de 16/10/1980, à Constituição Estadual, com fundamento no Art. 16, § 1º da Constituição Federal. A Lei nº 5.033, de 18/10/1982, estatuída pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sancionada pelo Governador do Estado, dispõe sobre a Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios, conferindo-lhe a incumbência de auxiliar as câmaras municipais no controle externo da administração financeira e orçamentária dos municípios, tendo sua sede na cidade de Belém e jurisdição em todo o território do Estado do Pará. A instalação oficial do TCM-PA ocorreu em 01/03/1983 (TCM, 2019, não paginado).

E prevê em seu Título III, Da Fiscalização, Prestação e Tomada de Contas:

CAPÍTULO I DA FISCALIZAÇÃO A CARGO DO TRIBUNAL. Art. 21. Para o exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o Tribunal receberá das autoridades competentes: a) Orçamentos Plurianuais e Investimentos; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) Lei Orçamentária e seus anexos (LEI COMPLEMENTAR n. 84 de 27/12/2012 Título III Das Fiscalizações de Prestação e Tomadas de Contas/Capítulo I – Das fiscalizações a cargo do Tribunal, 2012. p. 7).

E ainda em seu Capítulo II, Da Prestação e Tomadas de Contas:

Seção I Das Contas Anuais dos Prefeitos Municipais

Art. 23. Mediante parecer prévio, o Tribunal apreciará as contas de governo prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, quando a execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial; cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, Lei de Responsabilidade Fiscal; limite de aplicação em educação e saúde, bem como aspectos pertinentes à transparência das contas públicas prestadas (LEI COMPLEMENTAR, 084/2012. Lei Orgânica do TCM, 2012, p. 13 -14).

Dessa forma, conforme previsto pela Constituição de 1988 em seu Artigo 31, Parágrafo 1º, os Municípios Paraenses têm como “auxílio” na fiscalização e controle externo do Orçamento Público, de responsabilidade do executivo municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios.

Porém, a formatação e constituição dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais no país não têm permitido uma evolução da fiscalização e controle social preconizada pela legislação em vigor. Essas cortes, devido sua construção legal e estrutura administrativa, permitem uma grande ingerência dos poderes Executivos e Legislativo em suas decisões, e pouquíssima participação da população local.

Essas instituições têm, por competência estabelecida na Constituição Federal, a execução do controle externo da gestão pública, da qual decorre a possível ampliação da ação hoje exercida no ciclo das políticas públicas. No entanto, características estruturais desses órgãos, relacionadas principalmente à influência política na indicação de seus membros, podem restringir sua relativa independência dos Poderes Legislativo e Executivo, resultando num forte constrangimento de sua atuação, com o risco de comprometer sobremaneira as possibilidades vislumbradas na implementação das disposições do planejamento urbano (SOUZA; MERCÊS, 2017, p. 5).

Essa caracterização norteadada pela indicação política dos Conselheiros distancia os Tribunais, inclusive o TCM-PA, de suas prerrogativas de isenção, e mais ainda do incremento de ações na direção de promover a participação popular, no caso, junto ao controle do Orçamento Público Municipal. Por isso, é comum se ver uma mobilização política em torno da escolha dos Conselheiros que formam a alta corte dos Tribunais, com indicações de pessoas com afinidade aos mandatários políticos de momento, notadamente o Chefe do Poder Executivo e a Assembleia Legislativa.

Relativo a esse aspecto, Schneider (2014) é enfático ao criticar a forma de indicação dos membros dos Tribunais de Contas como sendo um dos fatores que fazem, na maioria das vezes, preponderar o aspecto político sobre o técnico na ação desses órgãos (SOUZA; MERCÊS, 2017, p. 11).

Dessa forma, tem-se um problema de legitimidade quanto à prestação de contas referentes aos Orçamentos Municipais e seus desdobramentos, já que os mesmos são realizados à luz de uma expectativa de submissão dos atos dos Conselheiros perante aqueles que os escolheram e como maioria no Tribunal. Quatro representantes do Legislativo, três do Executivo, um dos Auditores e um do Ministério Público são dos que têm a prerrogativa da indicação e dificilmente os interesses desses mandatários não são levados em conta.

É claro que, por analogia, os membros do poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo estadual têm suas bases políticas nos municípios. Dessa forma, esses gestores devem sempre se organizar, atendendo às expectativas dessas bases: prefeitos e vereadores na sua maioria. Dentre vários itens de barganha existentes nesta relação, está contida a aprovação de suas contas, em especial o seu Orçamento.

Hoje, é pouco provável que um prefeito municipal não tenha consciência de sua responsabilidade perante o Orçamento; a maioria deles busca instrumentos e capacidade técnica para responder com exatidão às exigências burocráticas impostas pela legislação em vigor. O desafio agora é outro. Seria o de conseguir manter sua hegemonia sobre a forma como se efetivará a participação do cidadão neste contexto, já que é uma obrigatoriedade legal, que se “mal conduzida”, despertando a população para a participação, poderia gerar um revés no poder político e econômico da elite local, reformulando o Estado atual, no caso a Administração Municipal.

No caso do TCM-PA as ações de inserção junto ao cumprimento de princípios sobre a participação cidadã no orçamento municipal é incipiente, ou nula, na maioria dos casos. Os municípios não são alvos de fiscalizações quando da organização e elaboração de ações prévias, no decorrer e na finalização das peças orçamentárias. Dessa forma:

É imprescindível também a inserção cada vez maior dos Tribunais de Contas em audiências públicas e debates realizados no processo de formulação das políticas públicas, uma vez que detém informações técnicas que auxiliariam a construção da agenda (SOUZA; MERCÊS, 2017, p. 13).

Espera-se que essa seja uma agenda que reforce a participação cidadã na construção de políticas públicas, que só podem ser viabilizadas através do Orçamento, e que “naturalizem” as relações entre o Tribunais, o poder Legislativo, poder Executivo e a população. E que descaracterize os Tribunais como entes comprometidos com as elites políticas locais, direta ou indiretamente, pois esta é uma percepção comum do cidadão nos municípios.

Neste cenário, encontram-se os municípios de Capanema, Cameté e Marabá, no Estado do Pará, e suas formatações quanto à participação cidadã junto ao orçamento público

municipal. Suas peculiaridades históricas, sociais, políticas e econômicas são determinantes para a formatação de uma esfera pública local que, às vezes, é única, e em outras situações é tangenciável.

O Estado do Pará por si só já é uma conjunção de fatores endógenos e exógenos de toda ordem e escala, que, como poucos estados da federação, proporcionou uma diversidade de cenários, atores e atos, que se desdobram em territórios ímpares e em ações cotidianas que se tipificam e formam uma sociedade plural e, em muitas vezes, desconectadas com a realidade regional e nacional, ou sofrendo influência de ambas, em menor ou maior escala, como se vê nos três municípios estudados.

8.2 Os municípios de Cametá, Capanema e Marabá

A partir do século XVII, o processo de criação e consolidação dos municípios do Pará tem início. Foi primeiramente organizado pela metrópole portuguesa, e o modelo instituído seguia as premissas de um processo de exploração de riquezas advindas da floresta, e a comercialização de produtos manufaturados europeus para os colonos. Em segundo lugar, ressalta-se a significativa influência da ocupação missionária que tinha uma forma de ocupação territorial mais autônoma do centralismo da metrópole:

Trata-se de duas concepções distintas. Uma, predominantemente, baseada numa visão externa ao território, que afirma a soberania privilegiando as relações com a metrópole; ou seja o modelo exógeno. A outra, baseada numa visão interna do território, fruto do contato com habitantes locais e privilegiando o crescimento endógeno e a autonomia local, como foi o projeto missionário (BECKER, 2001, p. 136, grifo nosso).

Essa forma de estruturação das cidades na Amazônia paraense levou o que Becker afirma ser dois critérios de desenvolvimento: um exógeno, que privilegia as exportações; e outro endógeno, valorizando o desenvolvimento local, ressaltando suas combinações em vários momentos históricos (BECKER, 2001).

Outro movimento importante para a formação dos municípios no Pará foi o processo de ordenamento territorial e econômico desenvolvido pelos governos militares entre 1966-1985, em que se destaca a ocupação acelerada de grande parte do território do Estado, através de uma estratégia de ocupação regional com intuito de maior controle social, controle dos fluxos e estoques para que atendesse o mercado externo, tendo algumas cidades como base logística dessas ações, gerando um legado histórico formado por redes de integração espacial,

subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios e superposição de territórios federais sobre os estaduais (BECKER, 2001).

A implantação de rodovias, a exploração madeireira, agropecuária e mineral são complementadas pela atividade comercial, foram “[...]importantes para a ocupação do território e, sobretudo, ao nível social foram a base crucial para a formação de novas sociedades locais [...]” (BECKER, 2001, p. 139).

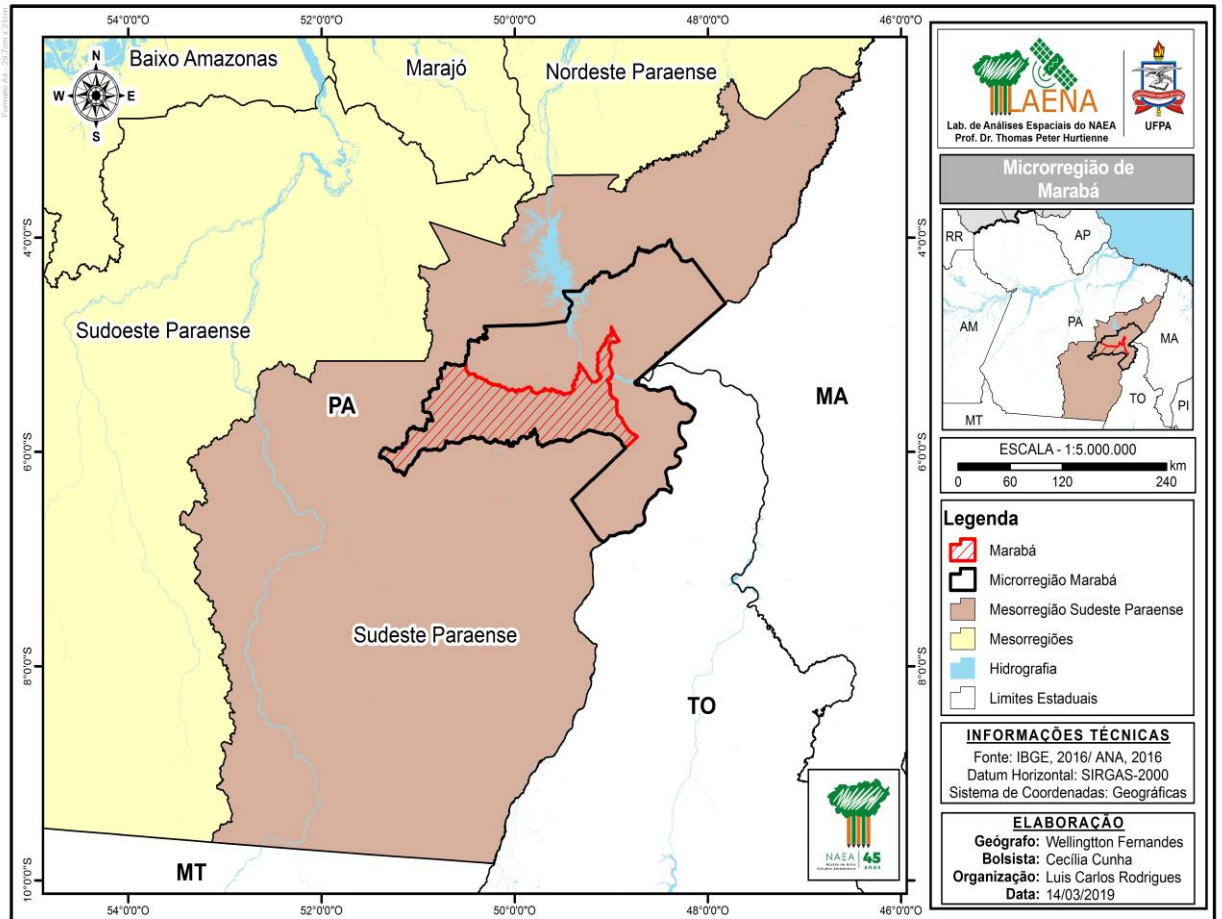
Tanto Capanema, como Cametá e Marabá estão inseridos neste processo de formação sociopolítico-econômico da Amazônia que moldou a atual estrutura de seus territórios e suas populações, com semelhanças e diferenças entre os três municípios.

Leva-se em consideração, ainda, que a escolha desses locais deve refletir a sua inserção na realidade que se impõe a eles diante do que acontece em seus vários entornos, principalmente o global, que, no caso da Amazônia, incide diretamente na formação e formatação de suas relações que, invariavelmente, estão refletidas em suas esferas públicas.

Para além de suas externalizações como formas, todavia, há de se levar em conta suas formações. Essa premissa ganha relevância para a Amazônia, dada a sua condição de ser espaço reconhecidamente de fronteira econômica, para onde tendem a se reproduzir de maneira intensa e de forma impactante, relações associadas às novas lógicas de expansão do modo capitalista de produção (TRINDADE JÚNIOR, 2013, p. 8).

Essa reprodução, que está presente diretamente na gestão pública dos municípios amazônicos, não é diferente nos casos de Capanema, Marabá e Cametá, visto que eles têm sido influenciados ao longo do tempo por uma relação impactante advinda do modo de produção capitalista que se insere na esfera pública, subsidiando ações da gestão pública que viabilizem seus interesses, sendo que uma delas é o domínio da peça orçamentária municipal. Essa ingerência, quanto ao orçamento, se dá de formas diversas, com maneiras distintas de operacionalização, em tempos históricos, com cenários e atores diferentes, porém preservando seu traço de dominação e hegemonia de uma elite político-econômica local, sempre apartando a população de seu direito institucional de participação. Assim foi no período colonial, no regime militar dos anos 60/70/80 do século vinte, com influências marcantes na realidade contemporânea desses locais.

8.2.1 Marabá



Marabá é hoje um dos principais e maiores municípios do Pará. Sua influência na região sudeste do estado é marcante e responde por grande parte do fluxo de capital e migratório presente na região. O município foi impactado de maneira contundente com as políticas de ocupação acelerada na Amazônia dos anos 1960 e 1970, com substancial desenvolvimento da pecuária e do extrativismo vegetal (madeiras). Mas é a partir da implantação do Projeto Grande Carajás, nos anos 1980, que Marabá inicia um ciclo de desenvolvimento que vai conjugar em um mesmo território as condicionantes da produção agropecuária e da mineração, ambas com estratégias de grande deslocamento populacional de outras regiões do país para o município e seu entorno, segregação da população local e o crescimento das ações federais no território, que impactaram profundamente na “produção do espaço” marabaense.

Sua importância econômica para a região Sudeste do Estado fez com que ali se instalassem inúmeros empreendimentos comerciais, industriais e agrícolas, bem como serviços da administração pública tanto Federais, como Estaduais, além de um fluxo contínuo de pessoas que buscam o Município para se estabelecer e/ou fazer negócios. Marabá reflete o crescimento da população urbana nos municípios amazônicos que, segundo Becker, se remate ao “[...] fato de as cidades terem papel fundamental no desenvolvimento regional como centros de organização das relações e da produção (BECKER, 2013, p. 60 - 61). Assim, o município consegue superar impasses estruturais na região e favorecer o desenvolvimento em seu entorno; isso é perceptível quando se analisa o crescimento das cidades próximas, como Parauapebas, Ourilândia do Norte, Eldorado dos Carajás, Redenção, Canãa dos Carajás, dentro outras, que têm Marabá como um centro regional mediante a prestação de serviços, disseminação da oferta de trabalho e localização de órgãos públicos (BECKER, 2013).

Percebe-se também em Marabá os fenômenos típicos do crescimento abrupto das últimas décadas, que provocaram a segregação socioespacial (CARDOSO; LIMA, 2009), como a especulação imobiliária, a falta de serviços básicos a parcelas da população, principalmente aos mais pobres, e a formação de “[...]elites dominantes, detentoras de terras e financiadoras das campanhas de autoridades eleitas [...]” (CARDOSO; LIMA, 2009, p. 193).

Esse perfil excludente é também percebido nas cidades do entorno, que replicam o modelo de crescimento desigual que ocorreu em Marabá nas últimas décadas, com acelerada favelização de vários bairros, surgimento de empreendimentos imobiliários de alto padrão, como condomínios fechados e bairros planejados por incorporadoras imobiliárias, e a falta de serviços públicos locais condizentes com as necessidades da população.

Esse crescimento urbano aumentou o fluxo de pessoas que moram na zona rural de Marabá e de municípios próximos que buscam aquela cidade para obter serviços, como saúde e educação, fazer negócios e demais atividades que não existem, ou são insuficientes nos seus municípios de origem, o que gerou um crescimento dos negócios, públicos e privados, na região metropolitana de Marabá, com a instalação de vários órgãos públicos e inúmeros empreendimentos privados, como lojas, bancos, revendedoras de implementos agrícolas etc. Devido ao que foi citado, pode-se argumentar que a cidade de Marabá tem características que lhe confere feições de cidade média⁵ (TRINDADE JUNIOR, 2010).

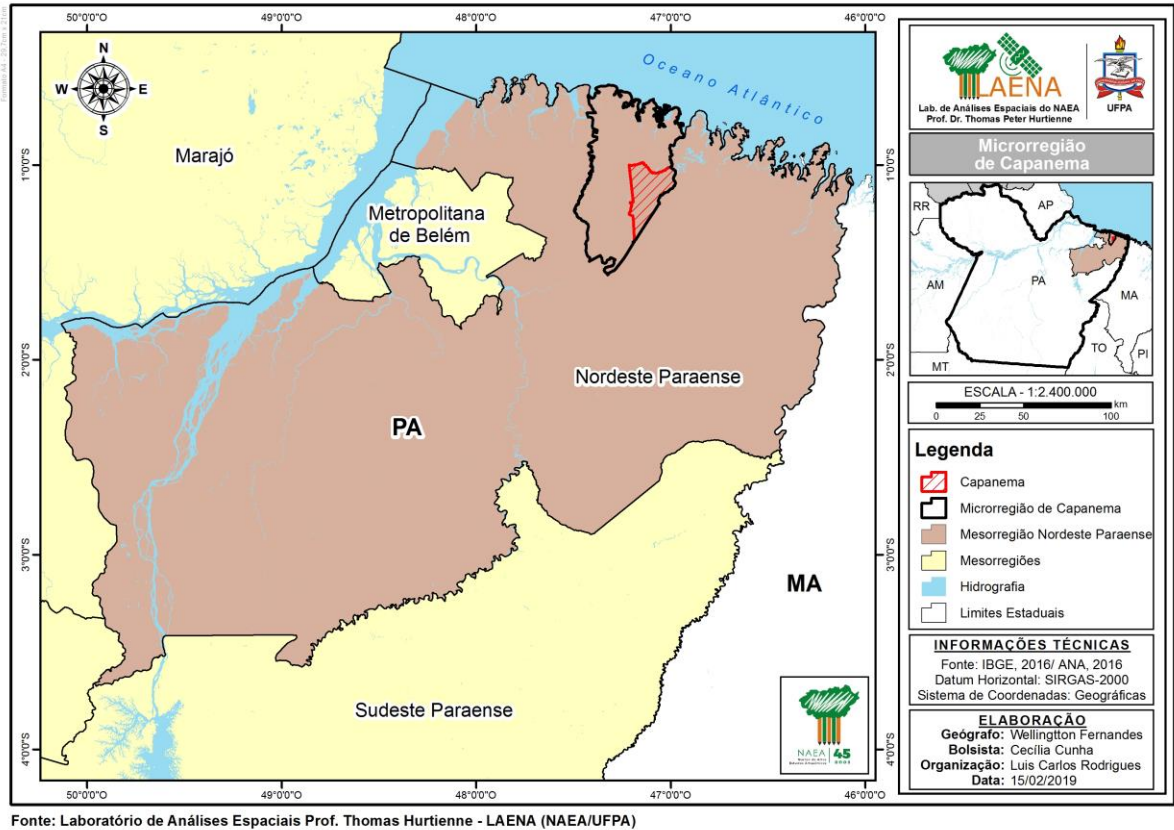
⁵ “De fato, a diversidade territorial confere igualmente feições diferenciadas às cidades médias no conjunto regional. Conforme já discutido em outro momento (TRINDADE JUNIOR; PEREIRA, 2007), para o caso amazônico, e seguindo a proposição de Pontes (2001), as cidades médias, apesar de desempenharem papel importante na rede urbana regional, não trazem necessariamente grandes contingentes populacionais, como as do Centro-Sul do País” (TRINDADE JUNIOR, 2010. p. 64).

Quanto à mobilização política, Marabá traz ainda características típicas de uma região que sofreu fortes transformações e dinamismo econômico na Amazônia Paraense, principalmente nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Sendo assim, a “[...]sensação é de que todos estão de passagem e buscam o enriquecimento rápido [...]” (CARDOSO; CARVALHO, 2007 *apud* TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 72). Observa-se um certo descaso com as políticas públicas que afetam a cidade, e um distanciamento das deliberações políticas locais; de fato, este é um coeficiente presente na realidade marabaense, que talvez se explique, em parte, por conta de a população local possuir poucos laços de pertencimento territorial (TRINDADE JUNIOR, 2010).

“Atualmente Marabá conta com uma Área Territorial de 15.128 km², com uma População estimada em 275.086 habitantes” (IBGE, 2019, não paginado).

Marabá passou por grandes transformações sociais desde o início do século XX, saindo de uma cultura eminentemente extrativista, para uma estrutura baseado na exploração da agropecuária e principalmente da mineração, atraindo para seu território novos agentes-atores que moldaram a sociedade local de diferentes formas, compondo um quadro heterogêneo de significação e ressignificação social complexo e com dinâmicas diferentes entre si, formando diversas camadas sociais que interagem em um cotidiano de disputas que impactam fortemente na lógica pré-estabelecida de uma correlação de forças sociais conflitantes na sua essência, estabelecendo diferentes interações sociais que formam um esfera pública difusa, com disputas constantes, e pouca deliberação, com reflexos diretos na gestão municipal e na participação social.(SALGADO e CASTRO, 2017)

8.2.2 Capanema



Capanema, no Nordeste Paraense, é um município que encontra na relação de fluxo entre pequenos e maiores núcleos urbanos, comum na Amazônia, uma de suas principais características. A cidade é organizada em torno de eixos de transporte: a) na primeira metade do século XX, a Estrada de Ferro de Bragança-EFB gerou parte das características espaciais e econômicas que hoje são encontradas na cidade⁶, e ainda hoje é onde se concentra a maior parte das atividades comerciais e de serviços; b) atualmente, a confluência de importantes rodovias para a região e o Estado do Pará como um todo - BR-316, BR 308, PA 124 e a PA-242, além de diversas estradas vicinais que a interligam com vários municípios em seu entorno - tem influenciado significativamente na estrutura socioeconômica da cidade, e também na realidade espacial do município, com a implementação de residências, conjuntos

⁶ [...] a grande maioria das atividades comerciais e dos serviços se aglomera numa área limitada, dando forma ao centro da cidade, que, distintivamente de Bragança e assim como em Castanhal, as outras duas cidades de expressão regional no Nordeste Paraense, tem sua disposição orientada por uma avenida principal, a Avenida Barão de Capanema, trajeto da antiga Estrada de Ferro de Bragança - EFB e local onde ficava a antiga estação ferroviária (RIBEIRO, 2017. p. 116 -117).

habitacionais, bairros planejados, condomínios, pequenos e médios negócios e serviços em áreas localizadas no entorno das rodovias.

Por essa peculiar centralidade, Capanema tem características próximas de uma “cidade com posição intermediária” (BECKER, 2013, p. 49), que, entre outros fatores, influenciam na dinamização regional, mais especificamente no Nordeste do Estado (BECKER, 2013; RIBEIRO, 2017).

Nos últimos 20 anos, Capanema tem fortalecido seu papel econômico na região, através do comércio, da prestação de serviços e oferta de trabalho, principalmente no setor terciário e público, mobilizando cada vez mais um fluxo de pessoas e negócios em seu território. Esta situação afetou as relações sociais e de poder que “[...] inclui forçosamente a mudança do quadro institucional e a regionalização” (BECKER, 2013, p. 60), fazendo surgir novos grupos políticos, com origens que se remetem a essa mudança, que, mesmo com alguma ligação com as antigas oligarquias rurais e comerciais, representam outros setores, como: a) os profissionais liberais, como os médicos, contadores, advogados, professores etc., muitos deles descendentes de antigos mandatários políticos da região; b) os funcionários públicos, locais, estaduais e federais; c) os representantes do setor de comunicação e entretenimento, radialistas, apresentadores de TV, dentre outros.

Na cidade, a partir dos anos 1960, com a implantação da Cimentos do Brasil S/A-CIBRASA, tem início a produção de cimento, aproveitando as jazidas de calcário existentes na região, que, apesar do impacto inicial na economia local, não representou um estímulo à implantação de outros empreendimentos de mineração ou industriais na região, tanto que só em 2017, após aproximadamente 50 anos depois da primeira e única fábrica da cidade, foi inaugurada outra, dessa vez do Grupo Votorantim, em Primavera, município vizinho a Capanema, também com jazidas de calcário. Essa nova planta, mais moderna e informatizada, gerou apenas 270 novos empregos diretos e indiretos, sendo que a maioria desses postos foi preenchido por ex-funcionários da CIBRASA, ou por aqueles que vieram de outras “cimenteiras” do grupo Votorantim instaladas no Brasil.

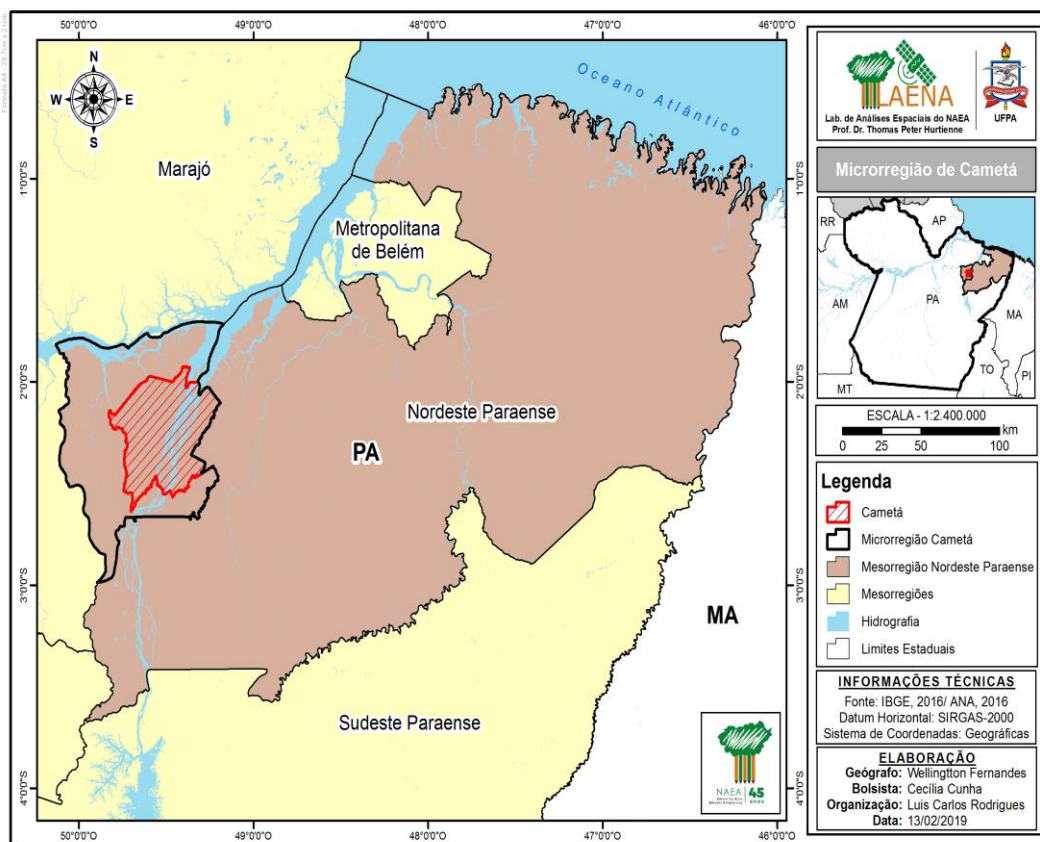
A produção mineral e industrial em Capanema não foi suficiente para mudanças socioeconômicas contundentes que viessem a intensificar a geração de fluxos migratórios e transferência de capital para aquele município, como alguns municípios com exploração mineral no Sul e Sudeste do Pará, permanecendo com sua base econômica voltada para o setor comercial e de prestação de serviços (KALIFE, 2013).

A participação política no município ainda é incipiente e pouco efetiva, refletindo em uma centralização de poder junto a grupos mandatários locais com vínculos e ligações com

lideranças políticas regionais e/ou estaduais. Percebe-se isso pela pouca renovação nos quadros partidários, o hereditário explícito, a perpetuação de vereadores com vários mandatos ou com aliados assumindo lugar na Câmara, e o loteamento de cargos públicos, inclusive de representação popular, como os Conselhos, por agentes aliados do grupo que exerce o poder em determinado momento.

Capanema tem hoje um território próximo de 8.279 Km², com uma população de aproximadamente 247.900 habitantes (CIDADES, 2019, não paginado).

8.2.3 Cametá



Fonte: Laboratório de Análises Espaciais Prof. Thomas Hurtienne - LAENA (NAEA/UFGA)

Interpretar a realidade regional nas cidades Amazônicas é uma tarefa difícil e cercada de desafios. Faz-se necessário realizar inúmeras incursões analíticas diante da existência de possibilidades de convivência e existência de formas e conteúdos diversos. Isto se aplica ao Município de Cametá (TRINDADE JUNIOR, 2010).

Cametá é uma das mais antigas cidades do Estado do Pará, com mais 380 anos. Sua relevância social, econômica e política está presente em vários momentos da história paraense, com importância marcante da presença indígena, cabocla e portuguesa durante mais de três séculos de existência, moldando o “[...] universo histórico e cultural de sua população[...]” (VULCÃO, 2014, p. 22), com reflexos presentes na cidade até hoje.

A presença das Companhias Missionárias e das representações Portuguesas nos Séculos XVII e XVIII, da Monarquia Brasileira no século XIX, e, daí por diante, da República, construíram uma esfera pública complexa de práticas típicas de um processo de dominação oligárquica, permeado pela influência da cultura indígena e de outras populações tradicionais que surgiram ou se fixaram no município no decorrer de sua história, o que “[...]nos sugere pensar em uma pluralidade de agentes, além daqueles convencionalmente tratados pela

geografia urbana” (TRINDADE JUNIOR, 2010, p. 59), comum não apenas em Cametá, mas em muitas cidades amazônicas.

Sua localização geográfica, no Baixo Tocantins, relativamente afastada de Belém, proporcionou a formação de uma sociedade particularmente autônoma em relação à capital, e com influência política e econômica na região.

Porém, a partir da metade dos anos 50 do século XX, Cametá inicia um processo de declínio econômico e político, perdendo espaço na geopolítica regional⁷, mantendo parte de sua antiga influência apenas no âmbito local.

A população de aproximadamente 139.390 habitantes está espalhada em um território de 3.081, 367 Km² (BIBLIOTECA, 2019, não paginado), formado por oito distritos, em diversas ilhas, localidades ribeirinhas e ao longo de estradas vicinais, a maioria com difícil acesso à área central do município, essa cercada de uma periferia crescente, com pouca infraestrutura urbana. A economia está baseada no extrativismo, açaí, pesca e outros produtos florestais, e tem um comércio que se desenvolveu na região central da cidade que atende o entorno local e regional, principalmente na área de sua principal feira livre às margens do Rio Tocantins, onde se transacionam diversos produtos, em uma troca constante com outros municípios e também com a capital do Estado. O turismo de lazer, também regionalizado, tem certa relevância em certos períodos do ano, como no feriado de Carnaval, além de algum atendimento de serviços públicos com a localização de alguns órgãos federais e estaduais acessados pelos municípios e por outras populações de outras cidades.

Uma parte significativa da população local tem migrado para outros centros em busca de melhores condições de vida, como empregabilidade e educação, e, apesar de manterem vínculos com a cidade, para lá dificilmente retornam.

O poder público municipal tem pouca representatividade regional e viu a dependência de outros municípios junto ao poder político de Cametá declinar significativamente nas últimas décadas, fazendo com que as lideranças locais, antes onipresentes na região, agora dividam espaço com mandatários de outros municípios que cresceram econômica e politicamente neste período.

A mobilização política, em Cametá, tem características muito próximas das regiões ribeirinhas da Amazônia, que, historicamente, têm dificuldades de deslocamento devido: i. a

⁷ “Todos os agentes sociais organizados, corporações, organizações religiosas, movimento sociais etc., têm suas próprias territorialidades, acima e abaixo da escala do Estado, suas próprias geopolíticas, e tendem a se articular, configurando uma situação mundial bastante complexa. A Amazônia é um exemplo vivo dessa nova geopolítica, pois nela se encontram todos esses elementos. Constitui um desafio para o presente, não mais um desafio para o futuro” (BECKER, 2004. p. 72.).

grandes extensões territoriais; ii. acesso a transportes precarizados ou irregulares; e iii. recursos financeiros escassos, dentre outros fatores. Isso provoca pouca mobilização política dos moradores da zona rural do município, que, em muitas situações, dependem de decisões de colegiados formados, na maioria, por moradores da zona urbana⁸ (TRINDADE JUNIOR, 2010).

Cametá tem um longo período de formação política que durante séculos construiu sua identidade através da valorização de uma elite oligárquica, que se sobrepôs social e economicamente através da visão de um Estado que afastou dessa identidade os demais membros da sociedade cametaense, como os negros e os ribeirinhos, sendo que este Estado, na visão e ação dessa elite, deveria ser o responsável pela formação social do município, gerando uma geração de “notáveis”, que emergem com a função de organizar a sociedade com o seu contorno político, revelando uma forma de dominação muito comum principalmente no Brasil do início do século XX. (SOUZA e LEAL,2014)

O município ainda guarda muito dessas características descritas por Souza e Leal (2014) com uma estrutura sócio-política lastreada por essa construção histórica elitista e politicamente excludente, através da dependência de grande parte da população local das ações das famílias mandatárias em Cametá, que mantém o domínio da esfera pública, com estratégias de submissão, controle e manipulação de muitos dos canais de participação social que existem para subsidiar as ações do Estado em prol da participação social, como os conselhos e as audiências públicas.

⁸ Isso ficou evidente em alguns relatos de entrevistados que confirmaram a dificuldade que os moradores da zona rural têm para deliberar sobre políticas públicas e a falta de interesse do poder político local em criar condições para que essa população possa conhecer e decidir sobre ações governamentais e do Estado que afetam sua rotina, sua vida e de seus familiares, e de seu território.

9 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS DE CAMETÁ, CAPANEMA E MARABÁ: RECORTE COM BASE NA ELABORAÇÃO DA LDO PARA O EXERCÍCIO 2020

A participação do cidadão brasileiro em sua esfera pública vem, nas últimas décadas, tendo avanços progressivos, se comparado a períodos anteriores. As constituições pregressas à carta magna vigente no país não tinham em seus artigos a formatação de uma legislação que viabilizasse e incentivasse a participação popular nas deliberações do Estado. As diversas experiências após a primeira constituição republicana, de 1891, ou na forma de novas cartas, ou em alterações significativas nas que estavam em vigor à época, não traziam em seu corpo ou eram incipientes, quanto ao tratamento da questão da participação junto à implementação das políticas públicas e demais ordenamentos referentes ao tema. Em alguns casos, suprimiu-se até mesmo o direito à escolha de representantes no parlamento, como a Constituição de 1967, com seus Atos Institucionais que vigoraram no país em uma ditadura por mais de 20 anos, cassando diversos direitos políticos do cidadão.

A partir do processo de redemocratização iniciado em 1985, o Brasil passa a estruturar uma nova Constituição, que tem uma inédita participação de diversos representantes da sociedade civil em vários de seus postulados, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, que promulga a nova constituição em 1988, com inúmeros avanços na direção da ampliação da efetiva participação social em diversos temas e setores de uma sociedade agora sob um regime democrático. Esses vários setores discutiram, debateram e disputaram espaços importantes na construção da carta constitucional.

Os diversos segmentos da sociedade nacional passaram a elaborar parâmetros que viriam a ser a base de uma nova realidade constitucional, refletindo aquele período histórico. Suas características, formas e meios estão impressas naquele primeiro momento, no qual esses setores se reuniram e discutiam/disputavam espaço no texto constitucional. Algo ficou claro para a maioria dos parlamentares e representantes da sociedade naquele instante histórico, pois aquela seria a primeira constituição no país que proporcionaria a oportunidade de incluir, direta ou indiretamente em seus artigos, a participação social de maneira efetiva.

Claro que a Constituição de 1988 não foi suficiente para extinguir velhos hábitos da república brasileira, como o patrimonialismo, o apadrinhamento, a intervenção do capital em muitos de seus capítulos, a falta de uma maior representatividade cidadã em sua discussão e elaboração, o domínio de alguns temas por velhas oligarquias políticas, lembrando que muitos dos deputados constituintes ainda eram vinculados às práticas nada democráticas de antigos

governos, o que significou, em alguns casos, a transferência desse *modus operandi* para a Assembleia Constituinte.

Por outro lado, muitos novos atores se fizeram presentes nesta assembleia, já que a redemocratização deixou livre a participação de qualquer partido político, sendo ele de direita, de centro ou de esquerda, o que viabilizou o ingresso no Parlamento Federal de representantes de segmentos da população que antes, principalmente nas décadas de 1960 e 1970 do século passado, estavam proibidos até mesmo de se manifestar.

Foram esses parlamentares que introduziram primeiro a discussão, e depois a efetiva implementação de mecanismos de participação da população junto às decisões da administração pública nacional em muitos campos e áreas distintas como saúde, educação, seguridade social, assistência e outras, que passaram a ter, em alguns casos, pela primeira vez, um texto constitucional com medidas efetivas para que se estabelecessem mecanismos de controle das ações do estado brasileiro em sua esfera pública pelo seus cidadãos.

Com a entrada em vigor da Constituição atual, vários ajustes começaram a ser realizados, dentre eles os necessários para a adequação das premissas constitucionais referentes à participação social junto às ações do Estado Brasileiro. O processo de elaboração de leis, programas, normatização e políticas públicas, para o enquadramento do que prevê, a partir daquele momento, a Constituição de 1988 quanto à maior democratização e ingerência do cidadão na condução da nova esfera pública do país, toma forma e passa a fazer parte do arcabouço técnico-administrativo do Estado, mobilizando novos atores, novos cenários e novas práticas que antes eram inexistentes no ambiente público nacional.

Neste trabalho, já foram citadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade (2008), ambos criados para dar conta da necessidade de maior amplitude do diálogo entre o Estado e o cidadão em temas como o Orçamento Público. Esses dois exemplos foram seguidos por diversos outros que na esfera infraconstitucional geraram leis e normas que viabilizassem ainda mais a participação social, como a criação dos Conselhos, das Audiências Públicas, das Agências de Regulamentação, Lei de Acesso à Informação, ouvidorias etc. Todos eles, em todos os setores do Estado, em maior ou menor grau, tinham, no momento de sua elaboração, a busca do estreitamento de laços entre o cidadão e o estado, na percepção de uma esfera pública renovada com a redemocratização do país.

Enid Silva nos traz um exemplo do avanço quantitativo na participação da sociedade nas políticas públicas no Brasil. A partir de 2003, com a mudança da estrutura administrativa da Presidência da República, principalmente na Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR), que tinha em seu novo desenho institucional a missão de estreitar os laços entre a

sociedade civil e os assessores do Presidente, tem início a ruptura de arranjos institucionais na Presidência da República que não tinham esse objetivo, e, em muitos casos, refutavam a participação como condição fundamental para a condução democrática das políticas públicas e a gestão do Estado.

O processo de se criar um canal mais próximo da Presidência da República que viesse a possibilitar a discussão e meios de viabilizar o debate e a execução de demandas da sociedade civil por si só foi algo inédito na República. A representatividade e o ingresso desses novos atores oriundos de parte da sociedade que nunca tiveram tal espaço, como os deficientes, gays e lésbicas, negros, comunidades tradicionais, mulheres, adolescentes etc., foi um avanço, quando comparado aos períodos anteriores da República, e contribuiu para reforçar uma “cultura democrática” no Brasil (SILVA, 2013).

A implementação dessas medidas por parte do Governo Federal, logo no primeiro mandato de Lula da Silva, gerou um embate entre os representantes da sociedade civil, agora com meios institucionalizados de participação junto à Presidência da República, via SG-PR, e outros entes da federação, como alguns Ministérios, que nunca tiveram este tipo de relação, como eram os casos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, órgãos fundamentais para o andamento das demandas que começaram a aparecer após a implementação dos Novos Espaços Participativos, como os Conselhos e Conferências Nacionais.

Esses e outros órgãos, ainda sob a tutela de teses oriundas da Nova Administração Pública (NAP), sempre tiveram entre suas práticas a de refutar a criação de espaços para maiores contribuições da sociedade, e assim foi também no governo do Partido dos Trabalhadores, que não conseguiu evitar que a inclusão da sociedade junto às políticas públicas fosse ampliada como deveria. Segundo Silva (2013), os técnicos governamentais não argumentavam quando da necessidade de maior participação popular, e os dados por eles produzidos “[...] são de difícil entendimento para a população em geral” (SILVA, 2013, p. 7). É interessante perceber como este discurso se repete não apenas nos Ministérios, mas nas instâncias Estadual e Municipal no Brasil.

Com isso, gerou-se um processo dicotômico quanto à participação da sociedade civil junto às políticas públicas no país no início dos anos 2000. De um lado, houve um avanço significativo na quantidade de mecanismos institucionais que propiciassem a maior participação da população junto às diversas instâncias governamentais, como a SG-PR; e de outro, a pouca qualidade neste processo, diante das “[...] limitações de poder se tratar de encaminhar as demandas da sociedade para o âmbito interno do governo” (SILVA, 2013, p. 7), gerando o isolamento das propostas em instâncias deliberativas, como as Conferências

Nacionais, na alta cúpula do governo, não encontrando seu espaço no restante da burocracia estatal, que, como se previa, não aderiu às mudanças propostas pela cúpula governamental petista naquele momento, preservando seu “*modus operandi*”, neste caso, o de refutar a participação social de forma mais concreta, institucional e rotineira.

Isso não significa que não ocorreram avanços neste período, pois vários são os exemplos que confirmam os mecanismos de participação institucionalizados como principais agentes na direção de uma participação da sociedade civil que conseguiu romper com o desafio de ir além da elaboração de propostas, promovendo ações concretas na execução de políticas públicas demandadas pela população através de seus representantes diretos, conselheiros, dirigentes de associações etc., que até hoje estão em funcionamento no país, incluídos nos PPA, LOA e LDO, de forma definitiva, como o Bolsa Família, o FUNDEB e outros.

O que Silva (2013) afirma é que, mesmo após a implementação dessa dinâmica de participação social junto às políticas públicas no Brasil, o projeto democrático participativo “...não conseguiu mudar a relação Estado/sociedade” (SILVA, 2013, p. 7). As ações políticas que deveriam ascender da criação desses mecanismos de participação não conseguiram ganhar a amplitude imaginada por seus atores. O modelo democrático brasileiro foi ampliado institucionalmente, mas continuou reduzido quando se trata de efetiva participação junto às políticas públicas, como o orçamento.

Segundo Pinzani (2013), em seus estudos sobre participação em sociedades complexas, a democracia atual não tem garantido a participação do indivíduo no processo decisório. Ao invés disso, os cidadãos têm preferido utilizar-se de seus direitos jurídicos, crivados de interesses econômicos, aliados a políticas totalmente voltadas a esses mesmos interesses, “[...] demandando a resolução de todos os conflitos unicamente nos tribunais” (PINZANI, 2013, p. 143). Dessa forma, delegando à justiça a resolução de seus problemas comuns, perde-se a referência do debate, da discussão sobre os problemas da comunidade, criando-se um atalho através dos tribunais, provocando, ainda segundo Pinzani (2013), o fechamento do fluxo comunicativo que une uma pessoa à outra:

Os direitos são usados, portanto, como barreiras às exigências que provêm de outros indivíduos. Isso, por outro lado, protege os indivíduos da tirania ética da comunidade na qual vivem, mas, por outro, os isola dos outros membros de tal comunidade que passam a ser vistos como meros obstáculos à própria liberdade individual (PINZANI, 2013, p. 143).

Pinzani (2013) alerta que as resoluções dos problemas da comunidade que eram discutidos e/ou debatidos através de deliberações entre seus membros, perdem força e são substituídos pela judicialização dos direitos e deveres que são alvos desses debates. Segundo ele, os cidadãos se “[...] fecham na esfera privada, considerando sua liberdade somente no sentido negativo de uma proteção da ingerência alheia” (PINZANI, 2013, p. 2013), reforçando a impossibilidade da construção de uma esfera pública democrática e participativa, deixando a cargo do Estado tal “responsabilidade”, se afastando do “[...] sentido positivo da possibilidade de participar ativamente no processo decisório democrático” (PINZANI, 2013, p. 144). Com isso, ocasiona-se um distanciamento do indivíduo do seu direito de exercer influência nas decisões que vão, direta ou indiretamente, lhe afetar. Para ele, “[...] seria necessário fortalecer as formas de participação direta no processo decisório” (PINZANI, 2013, p. 144), e pelo que vimos em Silva, anteriormente, isso parece longe da realidade brasileira, bem como dos municípios paraenses alvos dessa pesquisa.

Outro ponto levantado por Pinzani (2013) é como a democracia brasileira, e outras, impõem uma visão que sugere que os “[...] os problemas com os quais se deparam as nossas democracias sejam complexos demais para serem resolvidos democraticamente, isto é, por meio da participação ativa do cidadão” (PINZANI, 2013, p. 150). Esta constatação está no cerne do que ele chamou de “Discurso tecnocrático”, em que um governo de especialistas decide e delibera sobre as decisões de políticas públicas, à luz de critérios científicos tratados como “neutros”, “meramente técnicos”, que seriam aquelas de “correta aplicação prática”, retirando o “ônus” de um desgastante debate político sobre determinado tema que envolva os interesses privados e/ou públicos dos cidadãos.

Resistir a essa premissa significa algo “irracional”, sem “objetividade”, que vai contra a lógica vigente, e, em última instância, gera “problemas” para a democracia tecnocraticamente construída. Quando se analisa que as mudanças na direção de uma maior participação popular nas decisões do Estado, promovidas pelo governo de esquerda de Lula da Silva no Brasil do início do século XXI, foram mais quantitativas do que qualitativas, como afirma Silva (2003), fica claro como, no momento em que se devia ter uma participação mais ativa no processo decisório democrático do país, isso não aconteceu, ficou pelo caminho, mesmo diante dos avanços alcançados se comparados à participação popular de governos anteriores após a redemocratização do Brasil.

Outra consequência da tecnocracia citada por Pinzani (2013) é fazer acreditar que “[...] a exclusão social é vista como o resultado inevitável de uma lei “natural” eticamente neutra e não como o resultado de decisões políticas que poderiam ter sido evitadas” (PINZANI, 2013,

p. 161). Este aspecto dos estudos de Pinzani (2013) é importante para compreendermos o que ele chama de “definitiva naturalização da política”, em que o “[...] parlamento e cidadãos servem somente para garantir uma legitimidade formal de decisões que são tomadas acima deles” (PINZANI, 2013, p. 161), como no caso das decisões sobre os orçamentos públicos municipais pesquisados. Essas decisões, respaldadas por essa falsa legitimação popular, são legitimadas pelos órgãos externos; no caso dos orçamentos dos municípios paraenses, o TCM-PA.

Pinzani (2013), ao tratar da questão da participação social junto às decisões do Estado, principalmente em políticas públicas que afetam diretamente os cidadãos de uma determinada coletividade, que no Brasil podem ser de abrangência nacional ou subnacionais, relembra uma reflexão de Habermas nos anos 60 e 70 do século XX, ao afirmar:

Habermas em várias obras alerta para um efeito negativo: o cidadão tende a transformar-se em cliente, renunciando à participação ativa e assumindo a atitude passiva de quem se limita a aguardar serviços do Estado (HABERMAS, 1973, p. 9, 2012 p. 626 *apud* PINZANI, 2013, p. 136).

A clientelização do cidadão é uma prática muito comum no processo de reforma do estado com bases neoliberais, com ênfase na privatizações em massa, enxugamento de políticas públicas, principalmente as sociais, imposição de padrões tecnológicos e informacionais, como a Tecnologia da Informação, na direção da impessoalidade dos serviços públicos, além de trazer para a esfera pública uma diferenciação típica do regime privado, que sempre trata os clientes de maneira diferente, sendo que aqueles que se dispõem a pagar mais terão os melhores serviços.

Esse processo levou a uma crescente apatia política dos cidadãos. A participação que deveria sempre refletir a vontade de todos os indivíduos de forma concreta tem se tornado algo distante, ou mesmo inexistente, em muitos casos em que a participação social já está institucionalmente definida, como no caso da elaboração, aprovação e fiscalização do orçamento público. Cada vez mais esses indivíduos lançam mão de seus direitos políticos junto à esfera pública da qual eles fazem parte, delegando os preceitos legais vigentes, no caso Brasileiro a Constituição, através do tribunal constitucional, que avoca para si o poder de interpretar a vontade soberana sem “intermediários” inconvenientes, e a seus representantes eleitos o direito de uma participação política concreta e mais efetiva (PINZANI, 2013).

No caso específico do Orçamento Público, seja ele Federal, Estadual ou Municipal, cabe analisar uma das premissas de Pinzani (2013) que trata da forma como os problemas da esfera pública não tem um tratamento político como deveria, deslocando, quase que

integralmente para o que se convencionou a se dizer questões “técnicas”, que não precisam da participação direta do cidadão no seu processo deliberativo e decisório, o que corresponde a dizer que [...] do homem político não se espera que disponha de visões próprias acerca desses problemas e da organização da sociedade, mas que siga as indicações dos *experts* (PINZANI, 2013, p. 159).

Dessa maneira, as políticas, ainda segundo Pinzani (2013), perdem “[...] seu caráter de uma atividade que tem a ver com os desejos, anseios, sonhos e sentimentos das pessoas [...]” (PINZANI, 2013, p. 159). No caso dos municípios pesquisados e a participação social no orçamento público, esta é uma premissa que deve ser levada em conta junto a um cenário que compõe parte específica da esfera pública dos locais pesquisados, com um agravante, pois isso impôs uma cultura que afastou os cidadãos de seus orçamentos, peça fundamental para a viabilização e implementação das políticas públicas, algo que não é de hoje, pelo contrário, em muitos casos vem de longa data.

Para Silva (2013), isso gerou uma grande dificuldade em “[...] desenvolver novos valores participativos junto aos demais dirigentes e aos servidores públicos que se ocupam da elaboração e execução de políticas públicas no governo [...]” (SILVA, 2013, p. 7). Com toda certeza, a maioria dos dirigentes e servidores públicos estaduais e municipais, na maioria das vezes, sequer tem experimentado qualquer forma institucionalizada de participação, e quando isso ocorre, normalmente por força de lei, esses dirigentes e os servidores encontram formas e artifícios para que essa participação efetivamente seja apenas para uma resposta burocrática, como no caso das Audiências Públicas para a elaboração da LDO Municipal, com respaldo das instâncias responsáveis pela fiscalização dessas políticas; no caso do Orçamento, os Tribunais de Contas.

Com isso, hoje existe uma dificuldade de diálogo entre o poder público constituído e o cidadão, em todas as esferas do Estado Brasileiro, Nacional ou Subnacional. Os servidores e os dirigentes têm convicção de que a participação política não tem importância junto ao debate e a implementação de políticas públicas, como no Orçamento, e empurra a população para uma “dependência” crônica das decisões unilaterais do Estado, não havendo debates prévios sobre os inúmeros temas que envolvem uma comunidade, fazendo que esses temas só apareçam em uma situação emergencial, ou que envolva um grupo específico de indivíduos que, normalmente, estão propensos a discutir algum tema por interesses pessoais ou corporativos.

Não se pode também deixar de constatar que, devido à complexidade da sociedade brasileira, ocorre uma dificuldade para se “[...] encaminhar as demandas da sociedade para o

âmbito interno do governo. Isto é fato quando tais demandas impactam em questões consideradas maiores, incluídas no campo do debate econômico e da distribuição de renda” (SILVA, 2013, p. 7), como é o caso do Orçamento Público Municipal.

Do Orçamento, pode-se afirmar que nem mesmo o avanço quantitativo de ações institucionalizadas durante mais de uma década, a partir do governo de Lula da Silva, foi suficiente para introduzir o debate político através da participação social em suas práticas. Mesmo em municípios onde o Orçamento Participativo foi implementado por alguns anos, como Porto Alegre (RS) e Belém (PA), não foram suficientes para reverter o quadro de apatia, tecnocracia, burocracia, clientelismo e dependência que cerca hoje essa política pública, principalmente junto às populações mais pobres e vulneráveis econômica e socialmente do país.

Analisando o PPA/Federal 2004-2007, Silva apresenta alguns aspectos que são importantes para a pesquisa hora em curso. Ele afirma que apesar do grande número de consultas públicas realizadas que envolveram cerca de 4000 pessoas de 2170 entidades, algo nunca acontecido em PPA’s anteriores, a sociedade participou apenas das “grandes prioridades nacionais”, a “[...] sociedade não foi consultada nas demais etapas de construção do PPA” (SILVA, 2013. p. 9), o que impossibilitou do cidadão e/ou seus representantes participarem da etapa das “diretrizes sociais”, essa sim com influência e impacto direto no Orçamento via PPA, e posteriormente LDO e LOA.

Silva apresenta os problemas que explicam o insucesso do método adotado para participação popular junto ao PPA/Federal-2004-2007.

Quadro 1

Dificuldades no Processo Participativo PPA/Federal 2004-2007
1- Objeto de consulta distante do cotidiano da população.
2- Inflexibilidade constitucional do prazo de elaboração e entrega do PPA ao Congresso Nacional.
3- Dificuldade de continuidade da participação social ao longo do processo do ciclo de políticas públicas.

Fonte: Silva (2013, p. 10- 12).

Outro ponto que Silva levanta para o insucesso do processo de participação junto ao PPA/Federal é que as demandas da sociedade que participa de todo o ciclo orçamentário, “[...] que envolve o planejamento, o processo de alocação de recursos, a implementação física e financeira das políticas e programas” (SILVA, 2013, p. 10), nunca foram atendidas, e isso

ocorre até hoje. Essa falta de participação em todo o ciclo orçamentário provoca o insulamento dessa política junto aos tecnocratas e servidores públicos responsáveis pelo Orçamento nos entes federativos.

Outro fator levantado pelo autor, que nos parece importante para a interpretação do afastamento da população do município de seu orçamento, é quando ele afirma que no PPA muitas das questões no Plano estavam em “[...] uma esfera muito distante do cotidiano da vida das pessoas”, e ainda complementa:

É de se observar que a população consultada reside em um município, têm filhos em determinada escola, utilizam determinado posto de saúde, ou seja, a preocupação mais próxima é quanto à entrega, que são materializadas nos resultados das políticas mais próximas implementadas pelo Estado (SILVA, 2013, p. 10).

Silva, (2013), ao analisar os problemas da participação social junto ao PPA/Federal, que priorizava as grandes prioridades nacionais, avança para a questão de se analisar como o poder público municipal poderia viabilizar, com os instrumentos institucionalmente criados, a participação política do munícipe junto ao seu Orçamento, com a proximidade que ele apresenta. Nos municípios, essa proximidade é, em muitos casos, umbilical, pois o cidadão tem, além da dimensão próxima de seus problemas e necessidades, a constância dos representantes do Estado, sejam eles do executivo, do legislativo e do judiciário.

No caso das análises de Silva, a participação popular no PPA-Federal 2004/2007, bem como o PPA 2008/2011, não conseguiram ultrapassar os “muros da tecnocracia”, instalada na Casa Civil-PR e na alta Gerência do Ministério do Planejamento. Este problema se replica junto às Prefeituras Municipais, mais especificamente nas Secretarias responsáveis pela elaboração dos orçamentos.

Levando-se em conta que a maioria dos municípios brasileiros não possui arrecadação própria e dependem de repasses federais, na prática essas dificuldades de participação foram transferidas para a esfera municipal quando se trata de Orçamento Público. A maior preocupação das prefeituras é a prestação de contas do montante de recursos repassados pela União, ou seja, responder aos princípios tecnocráticos que, segundo Silva, não se aproximam do debate político sobre participação, controlando tecnicamente e burocraticamente a maior parte dos processos que envolvem o Orçamento, com possibilidade mínima de incentivo à participação popular acerca do destino dos recursos federais e estaduais repassados às prefeituras, como os recursos de arrecadação própria.

Dessa forma, não existe o incentivo através de práticas de gestão, para que os municípios que recebem e alocam os recursos, que têm sua origem no PPA Federal, possam

viabilizar a participação de seus cidadãos nas deliberações e implementação do seu orçamento, gerando um distanciamento sistematizado do que poderia ser um processo participativo, desde o PPA-Federal até a aprovação da LOA municipal.

A construção dos modelos de participação popular junto ao orçamento público municipal não consegue, assim como na esfera federal, ter força de deliberação. Muito restritamente são “anseios das reivindicações de seus participantes”, como fala Silva (2013), ao analisar o PPA-Federal. No caso dos orçamentos municipais, pode-se ir além, pois em muitos municípios nem estes anseios chegam às arenas de deliberações legalmente estabelecidas, como as Audiências Públicas e as Sessões Plenárias das Câmaras Municipais. No caso do PPA-Federal, ainda se pode mensurar a falta de continuidade do processo de participação, visto que inexistente um debate político-participativo sobre os diversos temas em questão, e a resistência do Estado em ampliar essa participação em todos os momentos do Plano.

Comparada com a mobilização popular que acontece junto a outras políticas públicas mais específicas como saúde e educação, a participação popular é bastante reduzida ou mesmo nula quando se trata de orçamento público municipal. Mesmo diante das exigências impostas pela legislação atual, o Estado, através do executivo e do legislativo do município, não tem, nem de longe, se preocupado em empoderar seus cidadãos do poder político que lhe é de direito. A discussão política está afastada do debate sobre receitas e despesas orçamentárias municipais.

Silva (2013) alerta que no caso dos orçamentos municipais a consulta se concentra na alocação de recursos orçamentários em programas, ou seja, diferente do que aconteceu no início dos anos 2000 no que se refere à Participação no PPA Federal anteriormente relatado. Nos municípios, a população deveria ter mais espaço para opinar sobre as “[...] as dimensões mais concretas do ciclo de políticas públicas” (SILVA, 2013, p. 9). Seria no município a melhor oportunidade de ocorrer o debate político sobre os diversos temas que orbitam o orçamento, com a possibilidade de creditar à população local um maior empoderamento sobre sua peça orçamentária, já que nela estão todas as possibilidades concretas de realização, ou não, de uma determinada política pública.

E mais, como hoje grande parte dos municípios depende de recursos federais para sua sobrevivência orçamentária e financeira, ao se transferir recursos da União para os municípios, se ocorresse um processo de participação política dos munícipes em seus orçamentos e houvesse um maior diálogo entre a esfera federal e a esfera municipal quanto à alocação de recursos, controle e atendimento as reais necessidades da população local, é certo que o orçamento público municipal teria muito mais importância na construção de política

orçamentária nacional, hoje dominada, quase que na sua totalidade, por agentes do poder público Federal. Deve-se levar em conta também que a participação popular na construção do Orçamento Público Federal hoje também é mínima. Silva (2013) cita Moroni (2006) sobre este último aspecto:

Para Moroni (2006), como a sociedade civil não pode participar da etapa das diretrizes sociais, nada pode ser feito para tentar mudar a lógica das políticas públicas, essa sim, na visão desse autor, teria sido a principal mudança na lógica de elaboração do Plano” (MORONI, 2006, p. 6 *apud* SILVA, 2013. P. 9)

Essa constatação de Moroni (2006) é importante para se explicar um dos motivos que impede uma maior participação da população nos orçamentos municipais. Como grande parte dos recursos fiscais e tributários são arrecadados pela União, que depois repassa uma parte para Estados e Municípios, a lógica de participação na elaboração e execução do orçamento público vem de seu maior agente: a União, que impõe sua forma de operar a peça orçamentária ano a ano. Se o poder público federal não tem interesse em disseminar uma maior participação política da população junto ao orçamento público nacional, e é a União quem vai repassar e implementar as diretrizes sobre esses recursos que compõem a maior parte dos orçamentos municipais, os municípios então replicam o que está sendo feito pelo poder público Federal: afasta a população das dimensões mais concretas do orçamento; não aproxima seu corpo técnico da deliberação popular; gera um tratamento meramente tecnocrático para o orçamento; compromete-se apenas com o que está previsto na legislação em vigor; coopta com os representantes do legislativo para que apenas seus interesses estejam preservados junto ao orçamento em discussão.

Para Moroni (2006) *apud* Silva (2013), a lógica de envolvimento da população junto ao PPA Federal de 2004, quando havia um maior espaço para a participação social, envolveu a população apenas em “questões periféricas”, ela não participou das diretrizes sociais que envolveriam todo o arcabouço deliberativo do Orçamento naquela época, e nada foi feito de lá para cá para que se tentasse, minimamente, mudar a lógica das políticas públicas. Os autores estão falando de um período em que a participação social junto às deliberações do Governo Federal se revelou mais aguda se comparada aos outros períodos democráticos no Brasil.

Mas, mesmo assim, quando se trata de Orçamento Público, a participação do cidadão continuou, e continua, diminuta, inexpressiva e cercada de interesses das antigas e novas elites político-econômicas do país, tanto na esfera Federal, como na Estadual e Municipal, que sabem que dominar o orçamento significa a manutenção de seu *status-quo*, e que abrir as

peças orçamentárias para o verdadeiro público pode significar, no mínimo, a contestação de alguns de seus interesses.

Outro ponto que chama atenção de Silva (2013, p. 11) sobre a participação junto ao orçamento é o que ele definiu como “[...] dificuldade de dar continuidade à participação social nas demais etapas do ciclo de políticas públicas (planejamento, execução e controle)”. Ele ainda constata que no período por ele analisado não ocorreram mobilizações e articulações importantes quanto à participação da sociedade junto ao PPA-2008-2011, nem mesmo os conselhos setoriais de políticas públicas não tiveram participação efetiva nessas etapas. Assim, repetiu-se, de certa maneira, o que já vinha sendo feito em períodos anteriores ao do governo petista.

Os servidores/técnicos do Executivo Federal, que dominam e guardam para si a expertise sobre o Orçamento, prepararam o PPA apenas com a preocupação técnica e legalista que envolve tal elaboração, e enviaram para o Legislativo, Câmara de Deputados Federal, conforme explicita a Lei, com pouquíssima ingerência dos representantes da sociedade civil. A preocupação maior do Executivo foi, e continua sendo, o atendimento das suas propostas de políticas públicas; para isso, entram em negociação com o Legislativo, garantindo esses espaços dentro do Orçamento que possam atender suas necessidades políticas, normalmente regionais ou locais.

Os deputados e senadores, mesmo aqueles que fazem parte da Comissão de Finanças da Câmara, não conseguem, ou não querem, propor formas viáveis de ampliação da participação popular junto ao PPA, que vai se reverter em LDO e finalmente se transformar na LOA. Hoje está claro que só as audiências públicas que tratam do Orçamento, realizadas esporadicamente no Congresso Nacional e em outros locais do país, não são suficientes para: (i) gerar um maior interesse sobre o tema junto à população brasileira; (ii) ampliar a participação conforme prevê a Constituição e suas Leis subsidiárias sobre o tema; (iii) retirar o monopólio do tema das mãos exclusivas dos técnicos responsáveis por sua elaboração, que não aceitam a participação política como ponto fundamental para a elaboração orçamentária; e (iv) o orçamento deixar de ser dominado pelo poder político do momento e converge para um amplo debate sobre seus ciclos, prioridades e conflitos.

As propostas que migraram das diversas conferências que subsidiaram os PPA's Federais de 2003 a 2010 apontaram, segundo Silva, para a possibilidade de se gerar um espaço de convergência originadas das conferências municipais/regionais. Apesar dessa nova dinâmica em torno da participação social a partir de 1988, algo inédito no país, as propostas que deveriam servir de embasamento para as políticas públicas que seriam apresentadas no

PPA Federal não representavam, na sua essência, o que realmente seria o fruto de um debate em uma esfera pública democrática e ampla em sua base mais atuante: o município, já que esse debate ocorria apenas de maneira esparsa, em poucos municípios, e com pouca duração, como foi o caso dos Orçamentos Participativos (OP) nos anos 90 do século XX e início dos anos 2000. Nenhum deles chegou a contemplar percentuais significativos dos valores orçamentários onde estavam sendo implementados, mesmo que em alguns casos efetivamente tenha ocorrido processos e metodologias que redundaram a viabilização das propostas debatidas e alocadas nos PPA, LDO e LOA de alguns municípios.

Horochovski e Clemente (2012) apontam fatores como a influência do corpo burocrático nas decisões das plenárias e o percentual baixo do orçamento a ser discutido e deliberado, como, por exemplo, em Porto Alegre, onde o OP nunca ultrapassou mais de 10% do valor total de uma LDO/LOA. Eles apontam também que existe uma relação paternalista entre os políticos e os cidadãos dos municípios, um forte clientelismo, a obediência a um ente federativo superior aos entes municipais, além do poder Executivo influenciando diretamente nas decisões das assembleias do OP, e a “[...] reprodução de um padrão comportamental, a saber: a legitimação das decisões pelo discurso da competência técnica” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE 2012, p. 145). É interessante perceber que esses mesmos fatores aparecem como itens ainda vigentes quando se trata da participação da população local junto ao seu orçamento.

O Orçamento público sempre foi o principal eixo condutor de todas as demais políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Sua elaboração, execução e fiscalização respondem por 100% de todo o valor alocado para as ações de custeio, capital, investimento, endividamento e outras ações de qualquer governo, seja ele Nacional ou Subnacional. Hoje, como visto anteriormente, ele está atrelado diretamente ao Planejamento Estratégico de todas as áreas de um município. É lá que os cidadãos estão “...dispostos a transferir aos governos recursos em troca dos bens e serviços públicos que pretendem consumir” (AFONSO, 2016, p.12). Porém, ainda segundo Afonso:

[...] as contas públicas não servem plenamente à democracia quando – e isso é usual – apresentam uma terminologia hermética, seus cálculos são complexos e os relatórios carecem de objetividade. Isso provoca o desinteresse ou distanciamento em relação ao assunto, além de criar uma reserva de mercado aos poucos técnicos que dominam seus conceitos e práticas (AFONSO, 2016, p. 12).

A este hermetismo, acrescenta-se o distanciamento político do cidadão das políticas públicas implementadas em seu município, o domínio por parte da liderança política local sobre o orçamento, que, de maneira proposital cria empecilhos para que o cidadão possa ter

canais de participação efetiva junto ao orçamento e a manobra entre executivo e legislativo municipais, que não promovem maiores debates sobre o tema, orçamento, como o mesmo deveria ter.

A partir dessas constatações, faz-se o recorte para a pesquisa sobre a participação social junto aos orçamentos municipais de Capanema, Marabá e Cametá, no Estado do Pará.

9.1 A participação social nos orçamentos de Capanema, Marabá e Cametá: a relação entre o poder executivo e legislativo desses municípios com representantes da sociedade civil para a elaboração da LDO e LOA de 2020 nos três municípios

Para a execução do trabalho, optou-se pela pesquisa qualitativa, que sob a ótica de Groulx (2008) “[...] situa, geralmente, sua contribuição à pesquisa social, na renovação do olhar lançado sobre os problemas sociais e sobre os mecanismos profissionais e institucionais de uma gestão” (GROULX, 2008, p. 96). No caso da pesquisa em questão, a intenção foi a de lançar mão desse novo olhar citado pelo autor em um tema crivado de lugares comuns, interpretações simplórias, preconceitos tecnocráticos e a falta de uma análise científica mais condizente com a importância do tema participação social junto ao Orçamento Público Municipal em três cidades Paraenses. Nem as prefeituras, nem as câmaras de vereadores, nem os representantes da sociedade civil, muito menos o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará têm priorizado em suas análises o tema em questão, pelo contrário, relegam a um plano inferior algo que deveria ser prioritário, visto que se trata de tão importante pauta da esfera pública dessas cidades: a participação político-social junto aos orçamentos municipais.

O procedimento qualitativo tem a finalidade de tornar compreensível o que parece uma rotina pré-estabelecida e posta como algo dado sem possibilidades de revisão, como o caso do orçamento público, ampliando seu papel de “esclarecimento” sobre o fenômeno estudado, contribuindo indiretamente para a formação de uma discussão democrática gerada pela ampliação e diversidade das perspectivas e dos pontos de vista. Nesta pesquisa, a visão do tema orçamento público está sob a ótica de quem o elabora, quem o referenda e aprova, quem o fiscaliza, e quem será, em tese, o beneficiário direto dessa política pública (GROULX, 2008).

As entrevistas individuais, que segundo Gaskell (2008) são mais empregadas para uma pesquisa acadêmica do tipo qualitativa, devido sua maior profundidade, em que o entrevistado é convidado a falar sobre o tema a ser desenvolvido, foi o meio escolhido para o recolhimento de informações que viabilizassem as questões referentes à participação social no orçamento público dos três municípios. Procurou-se com as entrevistas “[...] um processo social, uma

interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de troca” (GASKELL, 2008, p. 73). Na pesquisa de campo, foram utilizadas as entrevistas individuais como forma de captura de dados sobre o tema.

Os dados empíricos foram o resultado de entrevistas semiestruturadas com quatro categorias de atores junto ao universo que compõe o cenário do Orçamento Público Municipal em Capanema, Marabá e Cametá direta e indiretamente, levando em conta alguns fatores importantes que permearam o trabalho de campo, e que influenciaram nos resultados que aqui serão apresentados.

a) A pesquisa foi intencionalmente realizada no momento em que as Prefeituras municipais estavam finalizando a LDO-2020 para envio às Câmaras Municipais. Em Cametá e Marabá já haviam sido enviadas para a realização de Sessões nas casas legislativas para a apreciação da Lei. Em Capanema, a pesquisa foi iniciada no momento em que uma das quatro Audiências Públicas sobre a LDO-2020 estava sendo realizada, e, posteriormente, quando a mesma já havia sido enviada para a Comissão de Finanças da Câmara de Vereadores.

b) Em Marabá, foi realizada uma Audiência Pública para apresentação da LDO-2020, em Capanema foram quatro Audiências e em Cametá nenhuma Audiência foi realizada pela Prefeitura para a discussão da LDO de 2020, sendo a mesma apresentada e aprovada em uma sessão ordinária da Câmara Municipal.

c) A escolha dos entrevistados seguiu os seguintes critérios:

I. Entrevistas com poder executivo: entrevistados, Secretários de Planejamento e/ou Técnicos Responsáveis pela organização, elaboração, divulgação, da LDO 2020 quanto à elaboração da Lei: contatos com a Câmara Municipal, meios de comunicação, representantes da sociedade civil no município.

II. Entrevistas com poder Legislativo: entrevistados, vereadores Presidentes das Comissões de Finanças dos três municípios.

III. Entrevistas com representantes da Sociedade Civil: entrevistados, presidentes de sindicatos, presidentes de Conselhos Públicos e de Unidades de Referências (a escolha desse perfil se deve a alguns motivos: primeiro a vinculação que essas entidades têm com o Orçamento de seus municípios; segundo, seu poder de articulação junto às áreas que representam, como Saúde e Educação, conferindo a eles uma aproximação frequente e duradoura com a população; terceiro, a presença constante em diversas discussões sobre políticas públicas em suas respectivas áreas na Prefeitura e na Câmara de Vereadores; e por fim poder de mobilização junto ao poder público constituído, legitimados nesse momento por aqueles que são representados e/ou tutelados por essas entidades).

IV. Entrevistas no TCM/PA: foram entrevistados os Coordenadores e/ou Técnicos da 4^{a.}, 5^{a.} e 6^{a.} Controladorias do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, respectivamente responsáveis pela fiscalização e controle das contas públicas dos municípios de Capanema, Cametá e Marabá (são as Controladorias que os Municípios submetem à apreciação da LDO e LOA anualmente).

As entrevistas foram realizadas nas sedes dos municípios, no período de apresentação das LDO para as Câmaras Municipais após a realização das Audiências Públicas. A escolha desse período se deve ao momento em que se tem consolidada a apresentação da LDO-2020 junto à população, que, em tese, deveria referendar a Lei, inclusive com reais possibilidades de alterações, inclusões e até mesmo vetos de alguns dos itens que são apresentados nas Audiências de maneira prévia⁹.

A pesquisa também contou com a observação sistemática não participante individual em uma Audiência Pública realizada no dia 24/04/2019 no município de Capanema para a elaboração da LDO-2020, organizada pela SEPLAN/PMC, no auditório da Faculdade Pan-Americana, com a presença dos Secretários Municipais, um vereador, a representante da sociedade civil e munícipes de Capanema¹⁰.

A discussão dos resultados da pesquisa se deu à luz dos resultados empíricos das entrevistas realizadas nos municípios, levando em conta o referencial teórico, as formas de participação da população, através dos representantes da sociedade civil entrevistados, junto aos mecanismos de participação organizados pela Prefeitura, principalmente Audiências

⁹ Lei Complementar No. 101 de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. CAPÍTULO IX – DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal

7 **Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

¹⁰ Segundo Jaccoud e Mayer: “[...]a observação. Enquanto procedimento de pesquisa qualitativa, implica a atividade de um pesquisador que observa pessoalmente e de maneira prolongada situações e comportamentos pelos quais se interessa, sem reduzir-se a conhecê-los somente por meio das categorias utilizadas por aqueles que vivem essas situações (CHAPOULIE, 1984, p. 585). Precisemos as principais características. Trata-se de uma técnica direta, já há um contato com informantes. Trata-se, também, de uma observação não-dirigida, na medida em que a observação da realidade continua sendo o objetivo final e, habitualmente, o pesquisador não intervém na situação observada. Trata-se, ainda, de uma análise qualitativa, uma vez que entram em jogo anotações para descrever e compreender uma situação, mais do que números para enumerar as frequências de comportamento (ANGERS, 1992, p 131)” (JACCOUD; MAYER. 2008, p. 254).

Públicas, assim como os meios de divulgação para os debates sobre a LDO 2020, além das já citadas entrevistas com os secretários e/ou técnicos responsáveis pela elaboração da LDO-2020.

Verificou-se também a percepção de como a LDO é recebida e efetivamente trabalhada, quanto à participação popular junto às Câmaras de Vereadores, via Comissão de Orçamento e Finanças dessas casas legislativas. Nestes casos, as entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2019. Foram também acessados durante todo o período da pesquisa *sites* das Prefeituras, e das Câmaras Municipais, buscando informações sobre a divulgação das Audiências Públicas e das sessões plenárias para apresentação da LDO 2020 nas Câmaras, além de outras notícias sobre o Orçamento de 2020.

A escolha dos entrevistados se deu pela expectativa de envolvimento, ou não, que os mesmos têm junto ao Orçamento de cada município, mais especificamente a LDO de 2020. Essa escolha reflete a orientação legal de que as três partes envolvidas – a população, o poder executivo e o poder legislativo – devem ter padrões colaborativos mínimos que possam referendar o Orçamento, desde sua elaboração, passado pela implementação e controle¹¹.

A discussão, com base no resultado da pesquisa de campo através de entrevistas individuais, levou em consideração a relação existente entre os representantes de segmentos da população, sindicalistas, conselheiros e gestores de Unidades de Referência, os Secretários e/ou Técnicos das secretarias responsáveis pela elaboração da LDO 2020 e a organização das audiências públicas, bem como a divulgação das mesmas junto às entidades representativas da sociedade civil e os munícipes, os Presidentes das Comissões de Finanças das respectivas Câmaras Municipais, além dos Coordenadores e/ou Técnicos das Controladorias do TCM-PA em Belém responsáveis pela fiscalização de cada um dos três municípios. Neste último caso, a relação se dá em menor grau do que os três atores anteriormente identificados.

Todas as entrevistas foram gravadas nos locais pré-estabelecidos pelos entrevistados, depois transcritas de forma corrente, com o consentimento de todos os entrevistados, através

¹¹ **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001(Estatuto da Cidade):** Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. 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 sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

de solicitação prévia. Algumas foram realizadas formalmente, conforme exigência do entrevistado, e outras apenas com contato antecipado.

Para as entrevistas foram necessários os seguintes deslocamentos conforme quadro abaixo, além das entrevistas nas Controladorias do TCM/PA, em Belém.

Quadro 2 - Entrevistas Capanema, Marabá, Cametá e Belém

CIDADE	ENTREVISTADO	PERÍODO	LOCAL
Capanema	Chefe do Dpto. Administrativo da Secretaria de Planejamento	Novembro de 2019	SEPLAN/ Capanema
	Presidente da Comissão de Finanças da Câmara de Vereadores	Junho de 2019	Câmara de Vereadores de Capanema
	Vereador 02	Junho de 2019	Câmara de Vereadores de Capanema
	Presidente do Conselho dos Idosos	Novembro de 2019	Casa dos Conselhos
	Representante da Unidade de Referência da Educação/URE	Novembro 2019	URE/Capanema
Marabá	Secretário Municipal de Planejamento	Setembro de 2019	Secretaria de Planejamento
	Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores de Marabá	Setembro de 2019	Secretaria de Planejamento
	Presidente SINTEEP	Setembro de 2019	SINTEEP Marabá
	Presidente do Sindicato dos Servidores Municipais de Marabá	Setembro de 2019	Sede do Sindicato
	Representante do Sindicato do Transporte Rodoviário de Marabá	Setembro de 2019	Sede do Sindicato
	Representantes do Sindicato dos Trabalhadores Estaduais de Saúde em Marabá	Setembro de 2019	Sede do Sindicato
Cametá	Técnico da Secretaria de Planejamento de Cametá	Novembro de 2019	Sede da Secretaria de Planejamento
	Presidente do SINTEPP de Cametá	Novembro de 2019	Escola Estadual do Município
	Secretaria Executiva do Conselho de Assistência Social de Cametá	Novembro de 2019	Escola Estadual do Município

	Representante do Conselho Municipal da Criança e Adolescência (CMDA)	Novembro de 2019	Residência do Entrevistado
	Vereador Membro da Comissão de Finanças de Câmara de Vereadores de Cametá	Novembro de 2019	Câmara de Vereadores de Marabá
Belém	Técnico da 4ª. Controladoria	Dezembro de 2019	4ª. Controladoria TCM/PA (Capanema)
	Técnico da 5ª. Controladoria	Dezembro de 2019	5ª. Controladoria TCM/PA (Cametá)
	Controlador da 6ª. Controladoria	Dezembro de 2019	6ª. Controladoria TCM/PA (Marabá)

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Para as entrevistas, foram organizados quatro tipos de questionários: um tipo para os representantes das prefeituras, outro para os vereadores das comissões de finanças; outro para os representantes da sociedade civil e outro para os coordenadores das Controladorias dos três municípios no TCM/PA, que se conectam indiretamente quanto ao tema central da pesquisa, participação social junto ao orçamento público dos três municípios. As perguntas levaram em conta a necessidade de uma conversa mais demorada, em que entrevistador e entrevistado se atenham a um tema - no caso, participação social junto ao orçamento municipal -, ressaltando aquilo que se presume ser relevante para o trabalho, deixando o entrevistado a vontade para melhor desenvolver o diálogo, estabelecendo uma relação de confiança e tranquilidade durante o tempo da entrevista (GASKELL, 2008).

O orçamento de um município, em sua essência, gera uma relação entre todos os entes envolvidos: o poder executivo, o poder legislativo e a sociedade civil organizada, e/ou seus representantes, e de forma indireta as instituições responsáveis por sua fiscalização e controle, como neste caso o TCM/PA. Esse relacionamento deveria convergir para a organização de espaços públicos previamente estabelecidos pelo executivo com apoio do legislativo, para a discussão dos temas que servem de referência para a LDO/LOA do ano seguinte para a elaboração. São nesses espaços, no caso dos municípios, principalmente as Audiência Públicas, que deveriam servir como ponto principal de aproximação do munícipe com essa política pública. É preciso lembrar que as Audiências não são a única forma de se dar

publicidade e promover o debate sobre o orçamento público, como prevê o Estatuto da Cidade¹², mas indubitavelmente é a forma mais utilizada para essa ação.

Tradicionalmente, os municípios nacionais não têm a prática de realizar encontros públicos, como as Audiências, para deliberar os diversos temas que permeiam o planejamento e a elaboração de políticas públicas. No caso do orçamento municipal, devido à obrigatoriedade após a aprovação da LRF, essas Audiência devem ser realizadas normalmente pelo poder executivo, para que possam servir como fórum apropriado de discussão sobre o orçamento em cada município. Não existe um roteiro ou regramento para essas Audiências, a organização é livre quanto a sua metodologia, local, publicidade, população atingida etc. Em alguns casos, a organização dessas Audiências pode ser realizada/organizada pela Câmara de Vereadores, como foi o caso de Marabá.

Nesta situação, a Audiência toma mais a forma de uma Sessão da Câmara do que propriamente uma Audiência, porém é apresentada como se assim o fosse, como neste caso da Audiência Pública para a LDO 2020 de Marabá realizada em 2019. As entrevistas foram realizadas com duas situações específicas, a primeira com audiências em andamento, como no caso de Capanema, único município que realizou mais de uma audiência - no caso, quatro, sendo três na Zona Rural e última na Área Urbana; e a segunda onde as entrevistas foram realizadas após a realização das audiências - Marabá e Cametá realizaram apenas uma audiências para a LDO/2020, e Cametá que não realizou nenhuma audiência no ano de 2019.

Para a melhor compreensão e sistematização dos dados obtidos pelas entrevistas, fez-se necessária a organização do questionário com itens referentes aos diversos temas que envolvem a questão da participação junto ao Orçamento Público Municipal. Para cada grupo de entrevistados, foi montado um questionário específico dividido por itens, que serão apresentados no início das análises a seguir.

¹² Lei no 10.257 de 10 de Julho de 2001 (Estatuto da Cidade) capítulo IV da Gestão Democrática da Cidade: Art. 44 - 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 sua aprovação pela Câmara Municipal. Art. 45 - Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

9.1.1 Análises dos dados referentes à participação social junto ao orçamento público municipal: entrevistas com Secretários ou Técnicos da Prefeitura Municipal, Presidentes de Comissão de Orçamento das Câmaras de Vereadores, Representantes da Sociedade Civil dos Municípios e Coordenadores e Técnicos da 4ª., 5ª. e 6ª. controladorias do TCM/PA

Quadro 3- Entrevista com o Secretário ou Técnico representante do poder Executivo Municipal responsável pela elaboração da LDO 2020

ITEM	ASSUNTO
1 - IDENTIFICAÇÃO (Nome, órgão etc.)	Além da identificação normal no início de uma entrevista, ter a precisão de qual órgão do executivo municipal é responsável pela elaboração do orçamento (LDO) e sua divulgação, organização e sistematização dos dados através das audiências.
2 - ATRIBUIÇÕES JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO	Qual a função do entrevistado e de seu órgão junto ao orçamento público. Realização de treinamento para a organização e acompanhamento das LDO, pré e pós-audiências públicas. Participação direta do Prefeito junto à equipe para a elaboração da LDO/LOA.
3- INTERAÇÃO COM A CÂMARA DE VEREADORES	Existência de interação com a Câmara de Vereadores para tratar elaboração da LDO (participação das reuniões de trabalho do executivo para organização das audiências, reuniões prévias, divulgação para a comunidade, participação nas audiências).
4 - INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE	Discussões prévias com a comunidade para organização das audiências. Participação do prefeito e demais secretários na organização das audiências. Datas, locais, frequência da população nas audiências. Participação dos representantes da sociedade civil na organização e composição dos membros das mesas das audiências. Comunicação e divulgação das audiências no município.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Quadro 4 - Entrevista com os Presidentes das Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras de Vereadores de Cametá, Capanema e Marabá

ITEM	ASSUNTO
1 - IDENTIFICAÇÃO (Nome, órgão etc.)	Identificação do(s) Vereador(es) entrevistado(s).
2- ATRIBUIÇÕES JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO	Função do entrevistado e da Comissão que ele preside junto ao orçamento público. Realização de acompanhamento das LDO, pré e pós-audiências públicas. Participação direta do Presidente da Câmara de Vereadores e de outras Comissões junto à equipe da Comissão Financeira para a análise geral da LDO/LOA.
3 - INTERAÇÃO COM A PREFEITURA PARA PREPARAÇÃO E VOTAÇÃO DA LDO	Existência de interação com a Prefeitura para tratar elaboração da LDO : participação e apoio à execução de audiências públicas coordenadas pela prefeitura, coordenar as audiências públicas com apoio (ou não) da prefeitura, canais diretos com os responsáveis pela elaboração da LDO na Prefeitura, apoiar na divulgação junto a representantes da sociedade civil e a sociedade de forma geral das audiências públicas em conjunto (ou não) com as instâncias técnicas da prefeitura.
4 - INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE	Discussões prévias com a comunidade para organização das audiências. Participação do presidente da Câmara de Vereadores demais parlamentares da casa legislativa municipal na organização das audiências. Participação dos representantes da sociedade civil na organização e composição dos membros das mesas das audiências. Comunicação e divulgação das audiências no município.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Quadro 5 - Entrevista com os Representantes da Sociedade Civil nos Municípios

ITEM	ASSUNTO
1 - IDENTIFICAÇÃO (Nome, órgão etc.)	Identificação do Entrevistado (Instituição, Cargo mandato que ocupa).
2 - PARTICIPAÇÃO JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO	Formas de aproximação e interação com o orçamento municipal, recebimento direto ou indireto de recursos da prefeitura, interação com outras instituições que recebem recursos da prefeitura para tratar do tema orçamento público, ações de esclarecimento e divulgação para seus membros e demais cidadãos sobre o orçamento público, formas de participação em audiências para a LDO.
3- INTERAÇÃO COM A PREFEITURA E CÂMARA DE VEREADORES PARA ELABORAÇÃO DA LDO	Recebimento de convite/notificação para participação da organização de audiências públicas para a LDO e/ou para as audiências, realizadas pela Prefeitura e/ou Câmara de Vereadores.
4 - INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE	Discussões prévias com membros da instituição e a comunidade de maneira geral para organização das audiências. Discussões internas sobre a LDO e demais desdobramentos do Orçamento. Preparação de membros da instituição para as audiências pública sobre LDO e demais desdobramentos do Orçamento. Conhecimento prévio e apoio às formas de divulgação das audiências para LDO realizadas pela Prefeitura ou Câmara Municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Quadro 6- Entrevista com Controladores ou técnicos da 4ª, 5ª e 6ª. Controladorias do TCM/PA

ITEM	ASSUNTO
1 - Identificação (Nome, órgão etc.)	Função, tempo no cargo, equipe.
2 - Contatos e fiscalização dos orçamentos nos municípios pesquisados	Realização de vistorias <i>in locus</i> nos municípios, canais de contato com os responsáveis pelo orçamento nos municípios.
3 - Audiências Públicas para LDO e interação com a sociedade civil dos municípios pesquisados	Fiscalização referente à execução das Audiências Públicas para LDO, ocorrência de questionamentos sobre o orçamento dos municípios.
4- Entendimentos e ações da controladoria quanto à participação social junto ao orçamento municipal	Interação das Controladorias com o Ministério Público Estadual sobre as audiências para LDO municipal, treinamento sobre a participação social junto ao orçamento municipal, reconhecimento sobre a obrigatoriedade das audiências/LDO para a elaboração do Orçamento, penalizações para a não realização de audiências pelo município.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os quadros apresentados anteriormente serviram de base para que a sequência de perguntas aplicadas aos entrevistados tivesse seu ordenamento, especificamente entre os entrevistados de cada grupo, sempre levando em conta os objetivos do trabalho. Porém, nas análises a seguir, muitas questões se fundem, já que em algumas dessas análises sua origem vem de respostas de atores diferentes que compõem grupos distintos. Por exemplo, ao tratar da relação entre o legislativo e o executivo municipal, foi necessária a utilização de respostas de três grupos de entrevistados distintos: os secretários/técnicos; os vereadores; e os membros da controladoria do TCM/PA, que estão nos quadros a, b e d, respectivamente. E assim será durante toda a análise.

9.1.1.2 Orçamento Municipal (LDO-2020) em Marabá, Cametá e Capanema: interações entre Poder Executivo e o Legislativo municipal (e o papel do TCM-PA)

A elaboração da LDO municipal normalmente fica sob a responsabilidade das secretarias de finanças, de administração ou de planejamento dos municípios. Em alguns casos, como em Capanema, a elaboração da Lei fica a cargo da Secretaria Municipal de

Administração (SEAD), enquanto que a organização e execução das Audiências Públicas é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN). Já em Cametá, a elaboração da LDO ficou a cargo da SEPLAN e a Audiência pública foi substituída por sessões ordinárias nas Câmaras Municipais de Vereadores (Cametá 23º. Sessão Ordinária do 5º Período em 26/06/2019). Em Marabá, a LDO foi elaborada pela SEPLAN e a Audiência Pública foi realizada pela Câmara Municipal no dia 25/06/2019.

Para montagem da LDO-2020, as Prefeituras Municipais de Capanema e de Marabá trabalharam no início do ano de 2019 junto às demais secretarias para organização e elaboração da Lei de 2020, como explicitam os entrevistados das Secretarias de Planejamento dos dois municípios.

A gente já começa a montar o cronograma. [...] Vai iniciar o que é interno, e de como é que vamos trabalhar, depois da reunião, com suas unidades gestoras, com as secretarias e depois com a nossa equipe técnica (informação verbal)¹³.

É obvio que parte do que é tarefa é delegado ao secretário como coordenador-geral da elaboração do orçamento, porém é um trabalho sinérgico! Ele envolve tanto o gabinete do Prefeito quanto as demais secretarias envolvidas, entendeu? (informação verbal)¹⁴.

A Prefeitura de Cametá não apresentou a mesma sistematização e organização de Capanema e Marabá. O técnico da Secretaria de Planejamento informou desconhecer a existência dessa ação de coordenação e/ou conjunto com as demais Secretarias, concluindo que ela não foi executada para a LDO-2020.

Durante as entrevistas, os gestores das secretarias municipais pesquisadas, exceto Cametá, responderam que são realizadas reuniões preparatórias para a confecção da LDO com as demais secretarias, porém não foi levado a nenhuma delas a questão da participação social junto ao orçamento, pois essa premissa fica normalmente a cargo da Secretaria responsável pela LDO na prefeitura. A interação entre as secretarias em Marabá e Capanema aparecem como condicionante para atender as demandas de cada órgão municipal. As tratativas se dão em torno das necessidades de cada Unidade Gestora, que após essas discussões são aglutinadas de diversas formas e distribuídas entre as diversas rubricas¹⁵ existentes em cada entidade.

¹³ Entrevista com Secretário Municipal de Planejamento Marabá (2019).

¹⁴ Entrevista do Chefe do Dpto. Administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento de Capanema (2019).

¹⁵ “A rubrica detalha a espécie por meio da identificação dos recursos financeiros cujas características próprias sejam semelhantes. Por exemplo, a rubrica Impostos sobre o Patrimônio e a Renda corresponde ao detalhamento da espécie Impostos” (MTO, 2015. p. 25).

Tanto a LDO[...] O PPA, porque o PPA foi feito no início do governo, né?! Também seguiu um cronograma, e no início do ano, nas primeiras reuniões de elaboração de planejamento da Secretaria, a gente já estipula um cronograma de ação, de como é que nós vamos trabalhar tanto LDO, quanto, quanto, quanto a LOA, né?! A Lei orçamentária! Então, isso é feito lá, no em torno, em fevereiro. A gente já começa a montar o cronograma de como é que é [...] Vai iniciar o que é interna, de como é que vamos trabalhar, depois da reunião com, com as unidades gestoras, com as secretarias e depois com a nossa equipe técnica, que além da minha Diretoria de Orçamento, eu tenho a empresa que presta a consultoria contábil pro Município, que ela também participa junto na elaboração, né?! Então, depois a gente senta, fecha, faz as projeções todas e monta a minuta de Lei, encaminha para Procuradoria e depois vai pra Câmara! (informação verbal)¹⁶.

Esta fase, a de elaboração da LDO pelas secretarias municipais, ocorre com o mesmo padrão do que foi descrito pela SEPLAN de Marabá. O atendimento das demandas das unidades gestoras deve ser organizada e minimamente contemplada na LDO. Além da falta do item participação, nestas discussões chama a atenção a fala do secretário, para quem a figura da “[...] empresa que presta a consultoria contábil pro Município, que ela também participa junto na elaboração[...]”. Esse tipo de consultoria, comum nos municípios paraenses, está presente também em Capanema. Ela é feita normalmente por profissionais que já trabalharam em Tribunais de Contas e que se especializaram em apoiar prefeituras na confecção da LDO. Esses consultores ou empresas de consultorias, em muitos casos, parecem suprir a ausência do TCM-PA.

Quanto ao apoio do TCM-PA para a elaboração do PPA e da LDO, o Secretário de Planejamento de Marabá afirmou:

Não, eles, é [...] não têm participação direta, não! Nós, se nós necessitarmos e tivermos alguma dúvida, a gente pede orientação, né?! Mas não existe participação direta deles lá na, na, na, na, na elaboração tanto da LDO quanto a LOA. Nós, necessitando de alguma informação, a gente procura a nossa contadoria e sempre prontamente eles [...] nos auxiliam! (informação verbal)¹⁷,

Essa falta de interação com o TCM-PA também foi constatada quando da entrevista com os controladores ou técnicos das Controladorias¹⁸ naquele tribunal.

¹⁶ Entrevista do Secretário Municipal de Planejamento de Marabá, 2019.

¹⁷ Secretário Municipal de Planejamento de Marabá, 2019.

¹⁸ As Controladorias são responsáveis por auditar as prestações de contas, controlar e prover suporte aos jurisdicionados municipais. O Tribunal atualiza esta distribuição interna periodicamente visando a maior eficiência e eficácia na execução de suas competências. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/?s=controladoria>. Acesso em: 2 out. 2020.

Através de análise de “mural”, quer dizer, nossos instrumentos de controle, fazemos contatos de três em três dias. Ou eles nos acionam, ou a gente solicita algum ajuste que precisa ser feito, mas nada de específico para o orçamento e sim como uma prestação de contas em sentido amplo (informação verbal)¹⁹.

Na realidade, as ações das Controladorias apenas se atentam às prestações de contas e seus desdobramentos, elas não participam e, nos casos dos municípios pesquisados, não orientam sobre a elaboração e implementação da LDO. Esse distanciamento entre o TCM-PA e os municípios pesquisados, quanto à questão do planejamento e elaboração do orçamento, abre espaço para as consultorias particulares substituírem o TCM-PA, mesmo este tendo esta expertise listada entre uma de suas missões²⁰.

No caso da LDO 2020 dos municípios pesquisados, o TCM-PA não auxiliou as Secretarias na sua elaboração, e ficou claro no decorrer da pesquisa que esse auxílio ou foi pouco efetivo, ou não existiu nos anos anteriores. As prefeituras pesquisadas não têm capacidade técnica instalada para sozinhas elaborarem seus orçamentos, ou não têm interesse em desenvolver tal capacidade, por isso a constância da contratação de consultorias ou consultores privados, mesmo em Marabá, que na LDO de 2020 previu um orçamento acima de um bilhão de reais.

Este distanciamento dos órgãos de controle externo com os agentes municipais é algo comum e ainda prevalece na maioria dos casos em que se faz necessária uma maior interação entre os Tribunais de Contas e as prefeituras, mesmo com as diretrizes desses tribunais, como no caso do TCM-PA. O que se observa é que: “O simples estabelecimento de dispositivos legais e estruturais pode resultar num amontoado de regras e mecanismos inúteis, pois não correspondem à realidade operacional existente no estado Brasileiro” (SOUZA, 2002, p. 39).

Os operacionais dos municípios pesquisados são muito distintos entre si, equipará-los é um equívoco. Porém, todos eles já teriam capacidade, se houvesse interesse da prefeitura, em ter em seus quadros efetivos servidores que poderiam elaborar o orçamento. Como não existe interesse nem das prefeituras muito menos do TCM-PA, esses municípios continuam contratando consultorias privadas externas que, em geral, aplicam uma fórmula comum, que se adapta à necessidade de todos eles, muitas vezes deixando de lado as especificidades de cada um. Dessa forma, ocorre um processo em que o orçamento tem que se adaptar a um

¹⁹ Controlador – 6º. Controladoria/Marabá, 2019.

²⁰ “A Lei nº 5.033, de 18/10/1982, estatuída pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sancionada pelo Governador do Estado, dispõe sobre a Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios, conferindo-lhe a incumbência de auxiliar as câmaras municipais no controle externo da administração financeira e orçamentária dos municípios.” TCM. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/sobre/>. Acesso em: 2 out. 2020.

método de construção pré-existente, como no caso dos três municípios pesquisados, deixando de lado uma caracterização melhor construída sobre as necessidades orçamentárias e técnicas de cada um deles.

Trata-se de uma distribuição de rubricas entre as unidades gestoras, tudo dentro do parâmetro legal, pois esta é a principal preocupação. Como disse Souza, este é um simples dispositivo legal que não condiz com a realidade da gestão local, mas é claro que isso provoca discrepâncias, erros e direcionamento dos recursos para os interesses dos mandatários naquele município. Este tipo de formulação do orçamento - no caso da pesquisa, a LDO, que é organizada com base em consultorias privadas - pouco se aproxima das questões que envolvem a participação social, que neste momento da elaboração da Lei, não está nem em segundo plano, pois não está em plano nenhum.

Essa falta de aproximação do TCM-PA junto ao executivo dos municípios pesquisados para a elaboração da LDO se repete quando se trata de apoiar as ações do poder legislativo. Em todos eles, os Presidentes das Comissões de Orçamento e Finanças foram unânimes em afirmar que nunca receberam apoio do Tribunal para realizar as análises e demais verificações da LDO enviada pelo Poder Executivo Municipal, conforme estabelecido legalmente.

Não tivemos nenhuma orientação técnica do TCM, de tribunal nenhum, em relação à Comissão de Finanças e Orçamento! (informação verbal)²¹.

O Tribunal de Contas (dos Municípios) nunca repassou para nós qualquer tipo de explicação, orientação ou curso para tratar do Orçamento. Nós temos apoio de um pessoal aqui da Câmara mesmo, e às vezes da própria prefeitura (informação verbal)²².

Não tivemos nenhum contato com o TCM para nos orientar sobre a LDO de 2019 (informação verbal)²³.

Esse distanciamento do TCM-PA das Câmaras de Vereadores de Capanema, Marabá e Cametá, quanto à orientação para a condução dos serviços exigidos para a análise da LDO e demais itens que compõem o orçamento, vai contra o que o próprio tribunal afirma desde 1982, quando foi sancionada a Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios:

A Lei nº 5.033, de 18/10/1982, estatuída pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará e sancionada pelo Governador do Estado, dispõe sobre a Lei Orgânica do Conselho de Contas dos Municípios, conferindo-lhe a incumbência de auxiliar as câmaras municipais no controle externo da administração financeira e orçamentária dos municípios, tendo sua sede na cidade de Belém e jurisdição em todo o território

²¹ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Marabá (2019).

²² Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Capanema (2019).

²³ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Capanema (2019).

do Estado do Pará. A instalação oficial do TCM-PA ocorreu em 01/03/1983 (TCM-PA, 2019, grifo autor).

Esta constatação revela a fragilidade existente em uma das principais atividades que subsidia a existência do próprio Tribunal, que é fiscalizar o orçamento dos municípios paraenses. Esse distanciamento entre o TCM-PA e as Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras de Vereadores pesquisadas gera alguns fatos, como: (i) as três câmaras não conseguem estabelecer diálogo com o TCM-PA, o que implicaria em um distanciamento técnico no momento em que se necessita do apoio do Órgão de fiscalização para orientar todo o desencadeamento de atividades que surge com o trabalho das Comissões junto aos Orçamentos; (ii) as Câmaras de Cametá e Capanema, por não terem esse aporte técnico do TCM-PA, buscam no Executivo Municipal apoio para realizar as análises da LDO, o que gera no mínimo uma estranheza, pois essas Comissões deveriam fiscalizar, sugerir alterações, reprovar ou aprovar a LDO de forma neutra e isenta, sem a participação direta do Executivo; (iii) a existência do descrédito do papel do TCM-PA como órgão que deveria auxiliar as Câmaras na análise dos orçamentos; e (iv) a formação de uma geração de vereadores que não conseguem refletir e analisar de forma mais técnica e competente o orçamento, ocasionando uma análise superficial e sempre pendendo para as vontades do Executivo, que, no caso dos três municípios, eram de maioria da situação no momento da pesquisa.

Esta ausência de uma maior aproximação do TCM-PA junto às questões que envolvem o orçamento público nos três municípios pesquisados tem sido alvo de um fluido e recorrente debate no meio acadêmico e junto àqueles que fazem parte do poder público nacional. Desde a redemocratização, com a Reforma Administrativa de 1995, houve uma descentralização de grande parte das políticas públicas, obrigando Estados e Municípios a assumirem uma gama muito mais ampla de execução dessas políticas como educação, saúde, assistência, dentre outras, obrigando os entes subnacionais a criarem expertise técnica e de gestão para atuarem como executores diretos desses serviços, bem como de seus orçamentos. As instituições de controle externo, principalmente os Tribunais de Contas, também tiveram que se adaptar a essa realidade.

O que se viu foi que após pouco mais de duas décadas essa descentralização se consolidou em seus aspectos legais, com a consolidação de leis e normas que avalizaram tal descentralização orçamentária, com transferências de recursos da União para os Estado e Municípios, como no caso dos Fundos Setoriais, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB e o Fundo

Nacional de Saúde-FNS. Porém, surgiram inúmeros problemas na interação entre os entes responsáveis pela descentralização.

Nitidamente, as Prefeituras, principalmente as de menor porte, que recebem recursos para executar políticas públicas, não conseguiram estreitar seus laços com os entes centrais responsáveis pela liberação e controle dos recursos. Com o tempo, os municípios perceberam que não teriam apoio na gestão dos recursos públicos a eles destinados, e em determinado momento desta relação começaram também a observar que os órgãos de fomento e de controle tinham duas preocupações centrais: o controle quantitativo dos recursos destinados e utilizados pelos municípios, e a obediência dos seus preceitos legais. Foi dessa forma que os aspectos qualitativos de controle foram deixados de lado, o que ocasionou uma relação meramente tecnocrática entre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas, como se percebe ao se constatar que em Cametá, Capanema e Marabá o TCM-PA tem pouquíssima interação com o poder executivo e legislativo para a execução do orçamento público.

O modelo de interação entre os entes nacionais quanto à elaboração e efetivação de políticas públicas, como o orçamento, é marcado por uma relação puramente de submissão aos preceitos ditados pelo poder central, sem a participação efetiva dos demais estados subnacionais na elaboração das regras e meios que vão balizar tal relação/submissão, o que gera um distanciamento de mecanismos efetivos para uma melhor gestão dessas políticas. O isolamento técnico dos que recebem o recurso e a imposição puramente burocrática da utilização dos recursos públicos geram o que Cunha et ali ressaltam ao tratar dessa relação:

[...] cabe indagar se as instituições e os procedimentos da democracia têm sido capazes de refletir e dar vazão ao interesse público no país. É notório o desgaste de instituições como os partidos, o sistema eleitoral, as relações intergovernamentais ou o compartilhamento dos poderes de Estado (CUNHA, *et al.*, 2010, p. 34, grifo do autor).

O auxílio técnico que o TCM-PA deveria realizar junto aos três municípios na elaboração e, principalmente, no controle e fiscalização do PPA, LDO e LOA, efetivamente, não acontece. Em nenhum dos municípios existe a preocupação em estreitar, de forma efetiva e rotineira, laços com o TCM-PA. Para os vereadores e gestores, é necessário apenas realizar as prestações de contas rotineiras exigidas no processo. Não é à toa que nas três câmaras municipais exista grande dificuldade em montar equipes técnicas próprias para conduzir as deliberações referentes ao orçamento, e que essas deliberações sejam superficiais e com a rotina de aprovações quase que automáticas da LDO a elas encaminhada. Existe um conforto

institucional decorrente dessa relação, ou a falta dela, entre o TCM-PA e as três prefeituras, com a inexistência de uma maior interação na direção da criação de mecanismos que gere a formação de técnicos com expertise na análise do orçamento. Este é um conforto que não é de agora.

As câmaras dos municípios não conseguem gerar um ambiente verdadeiramente crítico e analítico junto à LDO, que é enviada pelo poder executivo para sua aprovação. Mesmo em Capanema, onde ocorreram quatro audiências públicas em 2019 para referendar a LDO de 2020, a Comissão de Orçamento e Finanças não consegue instalar competência técnica para subsidiar os vereadores no processo de deliberação sobre o tema, e naquele momento, primeiro semestre de 2019, outros motivos também colaboraram para que a LDO não tivesse sua devida análise e crítica, entre eles: (i) a maioria dos vereadores eram da situação; (ii) o desinteresse dos parlamentares e dos servidores da Câmara sobre o tema; (iii) a direta ingerência dos técnicos da SEPLAN junto às deliberações dos Vereadores, em muitos casos acordando para que o projeto da LDO enviado pela Prefeitura tivesse o menor número de alterações possíveis; e (iv) a fraca participação dos vereadores nas quatro Audiências, o que demonstra a falta de interesse pelo tema, já que mesmo com as dificuldades e os vícios de audiências pouco produtivas e sem muita participação da população, elas efetivamente ocorreram²⁴.

Em Marabá, onde a Audiência Pública para LDO-2020 ocorreu na Câmara Municipal, organizada pela Comissão de Orçamento e Finanças daquela Casa, o vereador presidente da Comissão relata situação semelhante. Quanto à capacidade técnica instalada para análise e apoio às deliberações da Casa, ele faz o seguinte relato

Eu acho que são, são poucos os municípios que nós podemos dizer, a não ser da capital, que tenha equipe técnica à disposição da Comissão de Finanças e Orçamento! Porque é importante! Aqui não tem! Esse é o meu primeiro mandato! É a primeira vez que eu assumo a Comissão, como presidente da Comissão eu já percebi essa falha! Inclusive, até falei como o presidente: “Presidente, nós

²⁴ Capanema realizou em 2019 quatro Audiências Públicas para elaboração da LDO-2020. Três na zona rural e uma na zona urbana. Nossa participação como observador ocorreu na última Audiência, realizada na Zona Urbana do Municípios no dia 24/04/2019, com o título de “LDO-2020: Orçamento Participativo”, com baixa participação dos munícipes, com predomínio de membros do executivo, com a presença de oito secretários municipais e um vereador. Na Audiência, não houve qualquer informe prévio sobre a LDO, sua abrangência, valores, e destinação orçamentária. Debate dominado pela fala dos secretários, com apenas seis intervenções da plenária, todos com solicitações pontuais de suas respectivas áreas de atuação ou individuais. Não ocorreu qualquer debate prévio sobre a previsão orçamentária daquele ano, nem mesmo o percentual que poderia ser destinado à alocação via participação popular. Assim, cada uma das intervenções dos cidadãos na Audiência encaminhava pedidos específicos e diretamente ligados ao seu interesse ou de sua área de atuação (uma estrada, um ginásio poliesportivo), a qual cada Secretário da respectiva área respondia como seria realizado a “obra”, nunca sobre a disponibilidade orçamentária, sobre a integração entre orçamento de secretarias distintas, sua alocação na LDO-2020 etc. (Autor, Observação Sistemática não Participante Individual. Audiência Pública LDO-2020. “LDO 2020: Orçamento Participativo”, 24/04/2019. Ginásio Faculdade Pan-Americana, Capanema)

precisamos ter um, um [...] Um técnico de contabilidade dentro dessa casa (informação verbal)²⁵!

Quanto à interação e diálogo entre a Câmara e a SEPLAN:

Meu camarada, não existe isso aqui na nossa, no nosso Município, não! Aqui o Prefeito, como eu já lhe disse anteriormente, manda a LDO, que é para fazer o debate, ouvir a comunidade, ver proposição de alguns setores, é isso! A Comissão, por exemplo, a Secretária de Finanças não tem esse intercâmbio com a Comissão de Finanças e Orçamento! Aí quando manda, é aquela pressa: “Ah, tem que aprovar! Tem que aprovar! Porque o Prefeito[...] tá chegando o final do ano, tem que aprovar!”. Isso aqui, eu quero que esse ano a gente mude isso aí! Eu não vou: “Ah, tem que aprovar!” Não, né?! Não tem que aprovar correndo, não! Nós temos que aprovar coisa que possa trazer aquilo que a gente [...] acredita que venha a contemplar os diversos segmentos da sociedade (informação verbal)²⁶!

Essa última fala apresenta uma dualidade: ele afirma que o Prefeito envia o projeto de LDO “[...] para que seja para fazer o debate, ouvir a comunidade, ver proposição de alguns setores, [...]”, e depois coloca que a LDO tem que ser aprovada “correndo”. Na realidade, para a LDO 2020, a participação deliberativa dos demais vereadores, e da população de Marabá na única audiência pública promovida pela Comissão de Orçamento e Finanças, foi pequena para dimensão do Orçamento proposto, e as propostas foram quase que totalmente aprovadas por um plenário amplamente dominado pelos vereadores que apoiavam o Prefeito, como também ocorreu em Capanema e em Cametá.

Nos registros das Atas da Câmara de Marabá, a Audiência Pública para apreciação da LDO 2020 foi realizada em 25/06/2019. Consta ainda a notícia sobre esta Audiência no Site Oficial da Câmara, que informa que:

A Câmara Municipal de Marabá recebeu a audiência pública da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município para 2020, com o objetivo de discutir com a sociedade o direcionamento que será dado na elaboração do orçamento municipal e distribuir as prioridades da administração. O projeto da LDO precisa ser votado no Poder Legislativo até a última sessão deste mês de junho, que ocorre nesta semana (MARABÁ. Câmara Municipal de Marabá, 2020).

Levando em conta o que está descrito na notícia oficial da Câmara sobre a Audiência para LDO 2020, faz parecer que ocorreu um debate com os Vereadores e com a sociedade para o tema proposto. Esta é uma contradição se levarmos em conta as intervenções do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Casa, que aponta para o oposto: a falta da participação dos vereadores e da sociedade no momento da Audiência Pública realizada em junho de 2019, reiterada por falas como: “Aqui hoje, em se tratando de orçamento, é muito

²⁵ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Marabá (2019).

²⁶ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Marabá (2019).

raro uma entidade opinar para que se direcione recurso para determinadas secretarias” (Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Marabá, 2019).

Em Cametá, onde não ocorreu nenhuma audiência pública para a LDO 2020, o Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores foi ainda mais contundente sobre a falta de participação e distanciamento dos Vereadores com as ações promovidas pela SEPLAN para a elaboração e aprovação da Lei. Questionado se houve Audiência Pública para apresentar e receber colaborações para a LDO 2020, o Presidente foi lacônico: “Não”, complementando a seguir:

Infelizmente [...] o governo passado fazia em todas as localidades, como plano de governo, que incluía a LOA, só que a gente vê nesse governo que não tem participação popular. Não fizeram, no que diz respeito a nós vereadores a gente nunca ouviu (informação verbal):

Colabora com o processo de inexistência de um debate e análise mais consistentes para a aprovação da LDO a forma como as Secretarias Municipais tratam as audiências públicas. Em Marabá, por exemplo, fica claro que a SEPLAN não teve interesse em promover a única Audiência Pública para a LDO-2020, a mesma ficou a cargo da CMM, mais especificamente a Comissão de Orçamento e Finanças daquela casa legislativa. Reforça a afirmação de desinteresse por parte da SEPLAN o relato do Presidente da Comissão sobre a Audiência em questão:

Todas as vezes que vai ter uma audiência pública, nós partindo daqui [...]. A mobilização parte daqui! Porque a Secretária de Planejamento jamais ela se disponibilizou! É nós partindo daqui que colocamos: “Tá aqui, tem que fazer isso!”. Não é eles que fazem essa mobilização! Até porque, acredito que pra eles, se não tiver a participação popular, melhor ainda! E pra nós, o Legislativo [...] até porque [há] a cobrança de muitas lideranças que querem participar do debate, querem ficar opinando, querem tá fazendo críticas, entendeu? Então, geralmente, essas, essas audiências públicas aqui no Legislativo, a mobilização é nossa, que a gente parte daqui da Comissão de Finanças e Orçamentos (informação verbal)²⁷!

A participação meramente burocrática da SEPLAN junto à única Audiência Pública realizada para os debates da LDO-2020, apontada pelo Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Marabá, corrobora com o desinteresse proposital da Secretaria quanto à questão da participação social junto ao orçamento, não tendo em nenhum dos momentos da construção da LDO qualquer movimento, seja ele técnico ou político, que fosse

²⁷ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Marabá (2019).

na direção do chamamento verdadeiro e concreto da população marabaense e/ou seus representantes na sociedade civil para acompanhar e debater o seu orçamento.

As duas instâncias, SEPLAN e Câmara, não realizaram atuações proativas na direção de uma aproximação com o cidadão para gerar um ambiente deliberativo sobre o orçamento de 2020. O que se pode constatar é que para a SEPLAN, a discussão sobre orçamento com a população é percebida como uma exigência burocrática, isso porque nem mesmo com os representantes eleitos, os Vereadores de Marabá, esse tema foi amplamente debatido a fim de subsidiar a votação da LDO e da LOA de 2020. Já a Câmara apesar de seus 289 servidores²⁸, entre efetivos e contratados, não consegue mobilizar uma quantidade mínima de técnicos para subsidiar com maior abrangência e qualidade os trabalhos da Comissão de Orçamento e dos demais vereadores junto à LDO e LOA, o que demonstra, no mínimo, falta de interesse político para tal mobilização. Assim, fica claro o descompasso entre o discurso do Secretário e do Presidente da Comissão de Orçamento, quando este último afirma que a SEPLAN jamais se disponibilizou a apoiar a Audiência Pública realizada na Câmara Municipal em 2019.

Os mesmos problemas elencados aparecem também em Cametá, só que de forma ampliada: Câmara de vereadores dominada pela situação; falta de competência técnica para subsidiar os parlamentares sobre o orçamento; entrega do projeto de LDO-2020 com pouco tempo para a análise que viesse a subsidiar os legisladores para suas decisões; Secretaria de Planejamento responsável pela elaboração da LDO sem contato amplo e técnico com os demais Secretários, e estes sem interesse em estabelecer qualquer tipo de debate sobre os recursos alocados e a prevalência da vontade do Prefeito municipal, que sabe da aprovação da peça orçamentária na Câmara Municipal, devido à sua maioria em plenário. Em Capanema, a interação entre a Secretaria de Planejamento e a Câmara de Vereadores foi um pouco maior, porém não o suficiente para se reverter em ações institucionalmente colaborativas entre a Comissão de Orçamento e Finanças e a SEPLAN.

O presidente da Comissão relatou problemas comuns já relatados nos municípios de Cametá e Marabá, quando se trata de avaliar o projeto de LDO elaborado pelo executivo: falta de capacidade técnica instalada na casa; desinteresse da maioria dos vereadores sobre o tema; ampla maioria da situação no plenário; desarticulação entre o poder legislativo e a sociedade civil organizada; prazo exíguo para leitura, debate e avaliação do projeto; e participação ínfima dos parlamentares nas Audiências Públicas, quatro, promovidas pela SEPLAN.

²⁸ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.maraba.pa.leg.br/portalttransparencia/estrutura-administrativa>. Acesso em: 5 out. 2020.

Os vereadores não têm muito interesse em orçamento! A maioria não consegue compreender a importância dele na vida das pessoas aqui em nosso município. Com isso, vão deixando meio de lado e aprovam quase tudo que vem do prefeito (informação verbal)²⁹.

Levando-se em conta as entrevistas realizadas com servidores do Executivo, em seus itens 2 (atribuições junto ao Orçamento Público) e 3 (interações com a Câmara de Vereadores), com os presidentes de Comissões de Orçamento e Finanças da Vereadores, itens 2 (atribuições junto ao Orçamento Público) e 3 (interação com a Prefeitura para preparação e votação da LDO) e as entrevistas com as Controladorias do TCM-PA, item 2 (controle e fiscalização dos orçamentos nos municípios pesquisados), percebe-se a existência de traços comuns entre eles.

Quadro 7- Principais Resultados das Entrevistas Executivo, Legislativo e TCM-PA

Item	DESCRIÇÃO
01	A LDO é elaborada com pouco diálogo entre o executivo e o legislativo municipal (em todas as suas fases, mesmo depois do projeto ser enviado à Câmara de Vereadores).
02	As Secretarias que elaboram a LDO têm apoio de consultores externos privados em alguma ou em várias fases do processo de construção, principalmente nos aspectos jurídicos e financeiros.
03	As Comissões de Orçamento e Finanças não dispõem de capacidade técnica instalada para analisar de forma mais aprofundada a LDO.
04	Todas as Casas Legislativas tinham ampla maioria de parlamentares da base aliada do prefeito municipal.
05	As Comissões de Orçamento e Finanças não conseguem atrair os vereadores para as discussões, deliberações e decisões sobre a LDO.
07	Nas Câmaras, as pautas sobre o tema não são devidamente discutidas, a não ser quando existe um item que seja de interesse pessoal do parlamentar.
08	Nos três casos prevaleceram as decisões do Executivo, que percebe o desinteresse e fragilidade da Câmara para aprovar a LDO à sua afeição.
09	As Câmaras de Vereadores têm pouco interesse em estender o debate junto à população dos municípios.
10	O TCM/PA não apoia de forma alguma as Câmaras de Vereadores pesquisadas para a realização de suas atribuições legais de aprovar e fiscalizar o Orçamento.
11	A fiscalização e o controle orçamentário que deveriam ser realizados pelo legislativo são insipientes e tecnicamente questionáveis.
12	O TCM/PA não consegue atingir seus objetivos, previstos em Lei, como auxiliar das Câmaras municipais para exercer o controle externo do orçamento municipal.
13	No principal momento para análise da peça orçamentária (um Orçamento Programa, que impacta não apenas orçamentaria e financeiramente, mas em todo o planejamento estratégico de todas as políticas públicas municipais), o Executivo e o Legislativo não conseguem levar adiante uma proposta de ampliação do debate e a criação de uma esfera verdadeiramente deliberativa sobre o tema.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

²⁹ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Capanema (2019).

9.1.1.3 O desafio da participação social junto ao orçamento público municipal em Cametá, Marabá e Capanema: negligência, descaso e omissão dos poderes Executivo e Legislativo na LDO-2020 (e a convivência do TCM-PA)

Como visto no subcapítulo anterior, a interação entre o legislativo e o executivo para a elaboração, análise e aprovação da LDO 2020 nos municípios pesquisados revelou várias lacunas, tanto na questão técnica como no âmbito político. Este vácuo na relação institucional influencia de maneira significativa na possibilidade de criação de uma esfera pública democratizante em torno da peça orçamentária em questão. A condução de um modelo de construção dos orçamentos pesquisados sem a participação efetiva e ampla da sociedade tem início desde seu planejamento pelo Poder Executivo dos municípios, passando pela fragilidade propositalmente estabelecida pelas Casas Legislativas, que não conseguem estabelecer um padrão mínimo de assertividade junto ao Orçamento. Mesmo em procedimentos exigidos junto às Câmaras para a aprovação da LDO, são subvertidos ou muito influenciados pelo que é preconizado pelo Executivo Municipal durante todo o trâmite processual e legal para a submissão e aprovação da Lei pelos parlamentares de Cametá, Capanema e Marabá.

Para a LDO de 2020, os municípios pesquisados não se interessaram em criar um ambiente propício com a sociedade civil para debater a peça orçamentária daquele ano. Percebe-se que cada um deles traça uma estratégia diferente para afastar os representantes da população do orçamento. Em Cametá, não ocorreu uma única Audiência pública, a LDO foi apresentada apenas em uma sessão ordinária da Câmara; em Marabá, ocorreu uma audiência na Casa Legislativa, sem a participação da maioria dos representantes da sociedade civil; e em Capanema, mesmo tendo realizado quatro audiências públicas a participação social, foi muito aquém do que se esperava, vide o esvaziamento da última e principal audiência que ocorreu na sede do município.

Em nenhum dos municípios pesquisados os representantes da população ou as instituições da sociedade civil organizada foram chamados para auxiliar na montagem das audiências ou da Sessão Ordinária no caso de Cametá. Para a divulgação das audiências ou das sessões, as Secretarias de Marabá e Capanema afirmam que realizaram ações de publicidade para o chamamento da população, sendo que em Cametá não ocorreu qualquer ação para divulgação e convocação da população para a Sessão Ordinária que aprovou a LDO-2020.

Em Marabá, o Secretário de Planejamento respondeu que convites são enviados às instituições que representam a sociedade civil, que se utilizam dos canais de comunicação institucionais para divulgar a audiência realizada na Câmara.

Pra comunidade em geral, além disso a gente usa muito o site do, do, do portal do Município, né?! Onde coloca-se o edital de chamamento, divulgação. Usa pela assessoria de comunicação no Município, a Secretaria de Comunicação usa-se muito as redes sociais, né?! Um canal, tanto o Instagram, quanto o Facebook, quanto o WhatsApp, os grupos do WhatsApp, é usado muito isso, que hoje é uma ferramenta extremamente importante, né? Para a comunicação! E eventualmente nos bairros o veículo do carro de som, né?! E a rádio dentro também, com a [...] Com a [...] com a internet da nossa Secretaria de Comunicação, usa os meios de, de [...] de rádio e televisão (informação verbal)³⁰.

O Secretário de Planejamento de Marabá não apresentou nenhuma peça publicitária ou de divulgação institucional que se remetesse à divulgação e publicidade com foco na participação da população na Audiência Pública para a LDO-2020. O site da prefeitura em 2019 não apresentou nenhuma peça publicitária sobre esta ação específica relatada pelo Secretário. Os representantes da sociedade civil entrevistados em Marabá responderam que não tomaram conhecimento de qualquer tipo de campanha publicitária alusiva à LDO-2020 promovida pela Prefeitura Municipal em 2019.

Em Capanema, o chefe do Departamento Administrativo da SEPLAN respondeu que o processo de divulgação das Audiências realizadas em 2019 ficou a cargo da Secretaria de Comunicação-SECOM. A SEPLAN repassa as informações prévias para a SECOM, que deve realizar a divulgação junto às comunidades. Questionado sobre a divulgação para a última Audiência realizada na sede do Municípios, o técnico afirmou:

A gente ainda tem um problema no Município, que seria o que: sensibilizar o cidadão que aquilo é muito importante pra cidade! Então, a gente avalia as últimas audiências como... boas, razoáveis! Porém, pode melhorar! A população tá sendo já sensibilizada em outros eventos! A gente procura em outros eventos falar do que é orçamento, do que é audiência pública, entendeu? (informação verbal)³¹.

Já o Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças de Capanema afirmou que a divulgação deveria ser maior, e que não foi suficiente para atrair a população para as audiências, principalmente a última, que foi a maior. Realizada na sede do município, a Audiência que tinha como objetivo central abranger os principais bairros da cidade foi muito pouco produtiva, esvaziada e centralizada em discursos dos secretários sobre quais ações de sua pasta estariam contempladas na LDO 2020. Um fato apresentado pelo Presidente da Comissão de Orçamento colabora com a falta de divulgação: “Em menos de dois anos,

³⁰ Secretário Municipal de Planejamento de Marabá (2019).

³¹ Chefe do Dpto. Administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento de Capanema (2019).

tivemos três Secretários de Comunicação. É difícil fazer divulgação das audiências desse jeito (informação verbal)³².

A quarta audiência para LDO 2020 em Capanema, intitulada “IV Audiência da Zona Urbana de Capanema”, foi realizada no dia 24 de abril de 2019 em um auditório de uma Faculdade Particular. Porém, ficou latente que a falta de divulgação impactou diretamente no fraco comparecimento da população e/ou de seus representantes. Em Cametá, as respostas foram diretas quanto à divulgação sobre a LDO 2020 junto à população local: “Desconheço” (Técnico da SEPLAN de Cametá, 2019); “Não, nenhuma (informação verbal)³³.

Esta falta de divulgação relatada pelo Técnico da SEPLAN e pelo Presidente da Comissão em Cametá explicita um ponto importante sobre a LDO/LOA 2020 daquele município: não ocorreu nenhuma audiência pública para a apresentação e debate sobre a LDO junto à população local. Essa constatação leva a uma discussão que se remete à obrigatoriedade das Audiências Públicas para a aprovação da LDO municipal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101/2000) e o Estatuto da Cidade - EC (Lei 10.257/2001) já trazem em seus artigos a necessidade da participação popular nas discussões sobre o orçamento público. Na LRF, essa especificidade encontra-se no seu Capítulo X, Artigo 48, parágrafo 1º, Inciso I, e no EC em seu Capítulo IV, Artigo 44. No caso da LRF, o texto legal fala de “[...] incentivo à participação popular e realização de audiências públicas[...]”. Incentivar possibilita muitas interpretações, que permitem aos gestores públicos uma interpretação muito parcial do que seria realmente a participação popular junto ao orçamento. Já o EC é mais enfático e direto quando assertivamente afirma que deve ser incluído como exigência dos gestores que incluam “[...] 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”, uma diferença significativa se comparado com o termo “incentivo” redigido na LFR, se impondo de maneira clara a obrigatoriedade das audiências públicas, debates ou consultas, como condicionante para a aprovação da LDO.

Quando se constata que não houve nenhuma audiência, debate ou consulta pública em Cametá, e mesmo assim o projeto de LDO-2020 foi analisado e aprovado pela Câmara de Vereadores, após apenas uma Sessão Ordinária, aprofunda-se a sensação de descaso e omissão das autoridades legalmente constituídas para a condução da participação popular junto ao orçamento daquele município. Reforça esta constatação a resposta do Presidente da

³² Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Capanema (2019).

³³ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Cametá (2019).

Comissão de Orçamento da Câmara quando questionado sobre como ele via esse distanciamento da população de seu orçamento: “É triste! Vai doer no bolso deles. E os que mais contribuem são eles. Eles que deviam participar não participam. Isso é triste” (informação verbal)³⁴!

O Presidente da Comissão de Orçamento de Cametá está em seu terceiro mandato, e já participou de outras comissões, conforme ele mesmo afirmou na entrevista. Como se percebe, se trata de um parlamentar experiente, que conhece muito bem os trâmites e caminhos políticos da Casa. Sua reação ao responder sobre a falta de audiências para subsidiar as análises da Câmara local demonstra a conviência com o processo em curso, e preconiza o distanciamento daquela instituição, que deveria respaldar a peça orçamentária dos municípios com a anuência de seus cidadãos e/ou representantes, o que efetivamente não ocorreu na LDO-2020.

A falta da participação social junto à elaboração da LDO-2020 nos municípios pesquisados, tanto com a realização de audiências inócuas em Capanema e Marabá, com a falta delas em Cametá, reforça a inoperância do poder municipal na direção de uma esfera pública que possa traduzir em políticas públicas efetivas os anseios das comunidades desses municípios, pois não provoca em seus cidadãos o direito fundamental a, minimamente, ter consciência da sua relevância na formatação da peça orçamentária. Isso se reflete no descaso com que os três municípios trataram a divulgação, quando existiu, das audiências para a LDO 2020. Pinzani (2013), em sua análise de Bourdieu e Boltanski sobre o conhecimento da população diante das leis que regulam a vida em sociedade, enfatiza a necessidade de “[...]abrir os olhos das pessoas para a realidade, para que tomem consciência dela” (PINZANI, 2013, p. 156).

Pinzani (2012) ainda reforça seu posicionamento sobre o papel dos dirigentes e dos *experts* para levar as pessoas a tomarem consciência das coisas que são de seu interesse, para poderem agir de forma coletiva, com determinada linha de ação para cada tema específico, como o orçamento público. Esta obra de esclarecimento deveria ser realizada pelo *expert*, que informa às pessoas simples quais são os verdadeiros interesses delas e quais os métodos certos para persegui-los (PINZANI, 2013. p. 156).

Em Cametá, Capanema e Marabá, a figura do *expert* só aparece na forma do consultor que tem como atribuição unicamente auxiliar na montagem “técnica/financeira” do orçamento. Nem o executivo, nem o legislativo desses municípios, em 2019, tinham esse

³⁴ Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores de Cametá (2019).

especialista entre seus servidores, e não demonstraram interesse em fomentar a formação deles no quadro de servidores municipais. Nem mesmo em uma cidade como Marabá, onde a Câmara de Vereadores tem mais de 200 servidores, entre efetivos, assessores e temporários, existe essa preocupação. E cabe ressaltar que o especialista que seria necessário para apoiar a condução do orçamento naqueles municípios nunca figuraram como prioridades no quadro técnico dessas prefeituras, tanto no executivo, como no legislativo.

No decorrer das entrevistas, percebe-se que para os gestores públicos pesquisados o importante, se um dia fosse criado nas estruturas do executivo e/ou do legislativo municipal pesquisados, seria a resolução da questão legal a implementação de meios que evidenciam o domínio da peça orçamentária pelo executivo com a complacência do legislativo através de benesses no orçamento para fortalecer a base governista do momento, e o distanciamento da população de qualquer possibilidade de interpretar e dialogar com essa política pública.

Se analisarmos mais cuidadosamente, percebemos que a possibilidade da existência de um *expert* em orçamento público no quadro efetivo da prefeitura ou da câmara de vereadores, agindo de forma técnica e independente, poderia auxiliar nas questões que envolvem a participação social nos orçamentos públicos, ou mesmo fazer a vez de agente indutor de canais de participação metodologicamente construídos para este fim, de esclarecer o cidadão de seus próprios interesses, contidos no orçamento, como preconiza Pizanni (2013).

O TCM-PA tem capacidade técnica instalada, principalmente nas Controladorias, que poderiam responder as questões que envolvessem a participação social junto ao orçamento público, e dessa forma auxiliar o legislativo e o executivo municipal no momento de elaboração dos orçamentos, conforme preconizam suas diretrizes. Porém, a reação dos Controladores do Tribunal responsáveis pela fiscalização dos orçamentos de Marabá, Capanema e Cametá, apresenta uma indiferença a esta ação de orientação sobre o orçamento municipal e a participação social junto a gestores e população de forma geral.

As respostas dos Controladores e técnicos das três Controladorias pesquisadas às perguntas sobre a importância das audiências públicas, e a participação social junto ao orçamento público dos municípios, refletem o distanciamento do TCM-PA das questões que envolvam a participação social, o auxílio na compreensão sobre o orçamento e ainda a informação sobre a realidade por trás dos orçamentos de cada um dos três municípios pesquisados.

Nas 4^a., 5^a. e 6^a. Controladorias responsáveis pela fiscalização do orçamento de Capanema, Cametá e Marabá, respectivamente, quando questionadas sobre se havia sido

realizada a verificação sobre a execução de audiências públicas para a aprovação do orçamento municipal de 2018, foram estas as respostas:

De maneira geral, a gente não tem este item como ponto de controle. Pelo que eu conversei com a minha chefe, a única vez que houve algo para este item foi a convite da SEGEP (?), foi em 2012. Foi uma iniciativa da SEGEP para ir participar dessa audiência pública. Ainda não temos ponto de controle social sobre isso (informação verbal)³⁵.

Não! Que eu tenha conhecimento, não (informação verbal)³⁶.

É [...] o que veio, esse encaminhamento que temos de 17, já fechado de 18 já foi encaminhado e de 19 também por que esse procede [...] há [...] os prazos se encerram no início do ano. Não foram encaminhados (informação verbal)³⁷.

Quando perguntado se as Controladorias reconhecem a obrigatoriedade das Audiências Públicas, conforme estabelecem a LRF e o EC, junto à prestação de contas do orçamento de Capanema, e de que forma isso poderia ser revertido em um dos itens do processo de fiscalização da parte dessas Controladorias e do TCM-PA, os técnicos responderam:

Olha. Assim. A controladoria tem procurado verificar todas as questões da LRF, assim como todas as outras [...], e realmente seria interessante ter um ponto de controle pra gente. Mas infelizmente ainda não temos capacidade física de pessoal e nem financeira para tá em todas as audiências. No máximo, a gente poderia ter isso como, digamos assim, um questionamento se deve ou não, e eles (as prefeituras), dentro ou através de declaração ou informando se houve ou não essa audiência. Mas realmente nós ainda não temos (informação verbal)³⁸.

A gente vê assim, é [...] em relação aos municípios muito descuido é [...], em relação às audiências públicas normalmente eles não fazem as audiências públicas, né? (informação verbal)³⁹.

Mas quanto a 2017 (Exercício orçamentário analisado até a data da entrevista), vou ser sincero que nós identificamos, ou então não foi verificado o ponto específico das audiências públicas (informação verbal)⁴⁰.

A resposta dos agentes do TCM-PA remonta a uma característica comum presente em quase todo o corpo técnico existente no poder público brasileiro, identificada por Pinzani (2013), quando afirma que existe entre os *experts* uma “ideologia dominante” com uma visão utópica de uma sociedade pacificada, sem conflitos, com problemas que podem ser resolvidos

³⁵ Analista de Controle Externo, 4ª. Controladoria/TCM-PA.

³⁶ Analista de Controle Externo, 5ª. Controladoria/TCM-PA.

³⁷ Controlador da 6ª. Controladoria/TCM-PA).

³⁸ Analista de Controle Externo, 4ª. Controladoria/TCM-PA).

³⁹ (Analista de Controle Externo, 5ª. Controladoria/TCM-PA).

⁴⁰ Controlador da 6ª. Controladoria/TCM-PA. -acrésimo marcado do autor).

nos escaninhos da burocracia estatal. E vai além, ao constatar que esses agentes públicos acreditam que a sociedade e seus membros “...aceitariam pacificamente aquilo que lhes aparece como resultado iníquo de injustiças sociais e de legítimas assimetrias de poder” (PINZANI, 2013, p. 158) quando não disponibilizam para a os agentes públicos e a sociedade civil organizada de Capanema, Marabá e Cametá o “conhecimento correto” das leis, de seus direitos, de suas várias formas de manifestação, como prevê a Constituição, a LRF e o EC, no caso do orçamento público.

Com isso, se nega a natureza conflituosa da política, pois ela é domesticada e propositalmente distanciada do cidadão. O conflito é substituído por um falso consenso, uma falaciosa esfera pública, que não responde, de forma alguma, a um padrão mínimo que seja na direção de uma democracia deliberativa.

Avaliando as repostas dos agentes públicos das Controladorias do TCM-PA com as considerações sobre o papel dos *experts* colocadas por Pinzani, (3013) em sua análise sobre a ideologia dos tecnocratas, elas demonstram que os coordenadores e técnicos dessas controladorias são indiferentes à questão da participação social junto ao orçamento público. Como as respostas são sempre confirmadoras da falta de verificação quanto à exigência da Audiência Pública para a LDO-2020 nos três municípios, os servidores do Tribunal não têm como avaliar concretamente se ocorreu a participação social junto ao orçamento elaborado e aprovado pelo poder público nos municípios pesquisados, reconhecendo assim que não existe qualquer tipo de medida realizada pelas Controladorias para garantir a fiscalização completa sobre a participação social nos orçamentos de Cametá, Capanema e Marabá, deixando para trás o que preconizam as legislações em vigor, mais especificamente a LRF e EC.

No subcapítulo anterior, percebe-se também a existência de um certo padrão nas respostas dos entrevistados, quando questionados sobre a interação do executivo e legislativo nas questões que envolvem a participação social junto ao orçamento público municipal, mais especificamente à LDO, coadunado com as respostas dos técnicos das Controladorias do TCM-PA.

Quadro 8 - Principais Resultados das Entrevistas sobre o apoio institucional à participação social junto à LDO/2020 dos Municípios Pesquisados (Subseção: 8.1.1.2)

ITEM	DESCRIÇÃO
01	Não existiu diálogo, interação, ações conjugadas entre os poderes legislativo e executivo nos três municípios para subsidiar a participação popular junto à LDO/2020.
02	Não ocorreu nenhum tipo de participação da sociedade civil na elaboração das estratégias para a execução das audiências públicas da LDO-2020 onde as mesmas ocorreram (Capanema e Marabá).
03	A falta ou a incipiente divulgação sobre as audiências ou sessão ordinária para a LDO 2020 junto à população dos municípios.
04	O distanciamento dos técnicos e legisladores municipais da realização da elaboração rotineira de audiências e/ou outros meios de participação social junto ao orçamento público.
05	Não existia capacidade técnica instalada no executivo e legislativo municipal para a execução de todas as fases da LDO-2020.
06	Desconexão entre as secretarias envolvidas na elaboração da LDO 2020, e dessas com as Comissões de Orçamento e Finanças das Câmaras Municipais.
07	Câmaras Municipais desinteressadas e despreparadas técnica e politicamente para a questão da participação social junto à LDO 2020.
08	As 4ª, 5ª e 6ª Controladorias do TCM-PA não fiscalizam a ocorrência de audiências públicas como item obrigatório para aprovação do orçamento de Capanema, Cametá e Marabá.
09	Os <i>experts</i> das Controladorias reconhecem a obrigatoriedade das audiências públicas para a LDO, porém não fiscalizam a sua execução, aprovando os orçamentos dos três municípios em exercícios anteriores sem esse tipo de verificação.
10	A participação social junto ao orçamento público dos municípios pesquisados não faz parte da rotina concreta de nenhum dos órgãos pesquisados (Prefeituras, Câmaras e TCM-PA).
11	Cametá (Executivo e Legislativo) não realizou nenhuma audiência públicas para a divulgação, debates, elaboração e aprovação da LDO 2020.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

9.1.1.4 Os representantes da sociedade civil organizada e a participação social na LDO 2020 em Marabá, Cametá e Capanema

Atualmente no Brasil, cada município é responsável pela elaboração, deliberação e aprovação de seu orçamento. Para isso, após mais de três décadas da promulgação da Constituição de 1988, foram criados vários instrumentos infraconstitucionais, como a LRF e EC, acompanhados de todo um arcabouço técnico-burocrático que moldou nestes trinta anos a condução tecnocrática e política da peça orçamentária de cada ente municipal, replicando padrões e modelos de gestão orçamentária que hoje estão presentes na maioria das cidades brasileiras.

Segundo Afonso (2016, p. 17): “Cada unidade de Governo, nacional ou subnacional, elabora, aprecia e aprova o seu próprio orçamento e, fechado o exercício, sua prestação de

constas”. Isso significa que a estrutura político-técnico-administrativa de cada município organiza esta política pública, o orçamento, conforme parâmetros próprios e com características locais existentes em cada um desses entes subnacionais, respeitando os limites e padrões impostos pela legislação vigente. Porém, neste cenário que foi construído nas últimas décadas para a montagem e execução orçamentária, apesar de avanços significativos em áreas como a distribuição de responsabilidades entre legislativo e executivo, o maior rigor na fiscalização da utilização dos recursos alocados, dentre outros, ainda está muito distante de um dos pontos que emolduraram o orçamento público desde os debates sobre o mesmo na Assembleia Constituinte de 1985, na Constituição de 1988 e na legislação posteriormente a ela incorporada, a participação social.

Segundo Horochovski e Clemente (2012, p. 128): “Nos anos 1980, com a abertura política, o Estado brasileiro é premido pelos movimentos retro aduzidos a incorporar, em suas estruturas a participação da sociedade para além dos procedimentos representativos”. Essa incorporação se deu em diversas áreas, com maior ou menor grau de efetividade, porém com impactos diferentes em cada uma delas, como na educação, saúde, assistência etc. No caso do orçamento público, o modelo desenhado pela Constituição de 1988 para a participação social foi pouco efetivo, com raros momentos de execução dessa premissa prevista legalmente para a construção do orçamento.

Nos entes Subnacionais, mais especificamente os municípios, alvo dessa pesquisa, o modelo institucional apresenta uma dicotomia. Ao mesmo tempo que nas últimas décadas avançou-se legalmente na direção das garantias a participação social no orçamento, como a LRF e o EC, na prática institucionalmente, tecnicamente e intersubjetivamente, isso pouco ocorreu, sendo que neste último caso pela falta de diálogo entre os sujeitos, poder público e sociedade, e o objeto em si, o orçamento, não consegue incorporar a participação social como uma de suas necessidades.

Os atores que giram em torno do orçamento público de Capanema, Marabá e Cametá, políticos, funcionários públicos, tecnocratas, representantes da sociedade civil e cidadãos, encontram-se diante de uma esfera pública caracterizada pela falta de interação entre eles, a dominação da peça orçamentária pelas elites políticas locais, a insensibilidade dos representantes da sociedade civil quanto ao seu papel neste cenário, e o distanciamento quilométrico da população de sua prerrogativa constitucional de influenciar e decidir os rumos do orçamento municipal.

Como então os representantes da sociedade civil pesquisados se posicionaram e agiram junto às peças orçamentárias para 2020 através da aprovação da LDO/LOA? Que

interações foram construídas entre o estado e esses representantes para o orçamento de 2020? Qual a dinâmica que orienta a esfera pública de cada um dos municípios na deliberação sobre o orçamento público de 2020?

Para responder a tais questionamentos além da pesquisa de campo com os representantes da sociedade civil dos três municípios, através de entrevistas com conselheiros municipais e sindicalistas, alguns tópicos conceituais foram definidos previamente antes da realização das entrevistas:

a) Participação Social

Segundo Teixeira (2001, p. 14), no Brasil “O realismo elitista, ao negar a competência comum, nega aspectos considerados centrais no conceito de democracia: autodeterminação, participação, igualdade, influência da opinião pública sobre a tomada de decisão, o que promove o desafio de inclusão de todos os afetados por uma determinada política, mesmo aqueles que na aparência difamatória, construída pelos que dominam o Estado e as técnicas necessárias para a consolidação de uma política pública, insistem em impor sobre a maioria da população uma mentirosa incapacidade de decisão, neste caso, quanto ao seu orçamento.

A participação social no Brasil, de fato, se insere no cenário político e institucional a partir da Constituição de 1988, porém a busca por mecanismos que “[...]a administrem, combinando a participação, que explicita as diferenças, as identidades e as aspirações dos diferentes grupos sociais, com a representação, que busca traduzir generalidades, a universalidade da cidadania” (TEIXEIRA, 2001, p.15) ainda é uma grande lacuna quando se trata de orçamento público.

O modelo institucionalizado de participação, que se insere na própria Constituição e em suas Leis Subsidiárias, não consegue fazer essa tradução citada por Teixeira (2001). Ela não é suficiente para impedir a formação de um conjunto de ações entre o Estado e o capital, que inviabilizam, em maior ou menor grau, a participação social nos níveis decisórios.

É por isso mesmo que Habermas (1997) preconiza que a formação de opinião e da vontade se dá através de um discurso racional que influencia nos seus resultados. Segundo ele, o “[...] nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante” (HABERMAS, 1997, p. 28, *apud* TEIXEIRA, 2001. p. 36), e reforça que este “nível discursivo do debate público”, eixo central na teoria da democracia deliberativa habermasiana, precisa ser analisado caso a caso, mesmo levando em consideração alguns aspectos mais gerais, como a formação social, econômica e política de uma sociedade, para se compreender de que forma se deu a tomada de decisão em uma determinada esfera pública, como é o caso do orçamento.

Na pesquisa, a escolha dos representantes da sociedade civil para a aplicação das entrevistas levou em conta que esses atores têm, mesmo em seu universo representativo, afinidade com questões que envolvem o orçamento. Sindicalistas e conselheiros públicos rotineiramente tratam de questões que envolvem os recursos municipais que cabem a uma determinada área, como educação, saúde, assistência etc., que estão presentes no orçamento público, que devem ser debatidos e aprovados na LDO/LOA. Para Teixeira, esses representantes da sociedade civil deveriam ser “[...] capazes de sedimentar um sentimento maior de identidade e de integração” (TEIXEIRA, 2001, p. 38), que não se dá sem “[...] dificuldades, sociais, econômicas, culturais e étnicas[...]” e “[...]só os cidadãos podem definir o papel que desejam para o Estado e criar mecanismos de controle tais como conselhos [...]” (TEIXEIRA, 2001, p. 39).

Os representantes da sociedade civil entrevistados são, em seus respectivos municípios e através de suas instituições, cidadãos com grande representatividade junto à coletividade. Eles direcionam esforços significativos na direção de interesses coletivos muito abrangentes para essas sociedades, que deveriam melhorar a qualidade das decisões mediante o incentivo ao debate público, além de seus colegiados setoriais, como é o caso do orçamento, promovendo a conscientização da população sobre a responsabilização dos gestores na formatação das peças orçamentárias, não substituindo o Estado, ou minimizando seu papel e de suas instituições. Esses representantes locais devem incentivar os cidadãos a compreender o funcionamento dos espaços públicos, e como a população deve exercer a “ação coletiva” que vai “questionar e controlar” as decisões do Estado, no caso a aprovação da LDO/LOA 2020 em Cametá, Capanema e Marabá (TEIXEIRA, 2001).

b) Sociedade Civil

Ainda com referência às análises de Teixeira, com base na teoria da democracia deliberativa de Habermas, a sociedade civil tem como foco principal o fortalecimento da cidadania, em que coexistem dois atores que ocupam ao mesmo tempo a esfera pública - os que emergem e fazem parte da reprodução dessa esfera -, e os atores que ocupam uma esfera pública já constituída. No primeiro caso estão os componentes da sociedade civil, associações, conselhos etc., que devem buscar a renovação de sentimentos e ideias, além do fortalecimento da democracia anteriormente citado (TEIXEIRA, 2001).

Porém, o desafio do associativismo civil hoje em dia é suplantando obstáculos que foram sendo construídos no decorrer do tempo, no caso analisado desde o estabelecimento da participação popular junto ao orçamento público municipal com a promulgação da

Constituição de 1988. A ação não transparente do Estado, a tecnocracia, as relações não democráticas entre as elites locais e o capital, a falta de informações e canais de comunicação com as instituições que elaboram e aprovam o orçamento municipal e os municípios, comprovam a existência de dois aspectos quando se trata de relação entre a sociedade civil e seu orçamento: 1- a heterogeneidade de atores em torno dessa política pública; 2- apesar dessa heterogeneidade, apenas uma pequena parte desses atores dominam a peça orçamentária e reproduzem uma revitalização constante de suas bases unilaterais. Esse grupo é formado pelos membros do sistema político (funcionários e partidos) e por grupos que usam o Estado para melhor capitalizar seus interesses (TEIXEIRA, 2001).

Com isso, a maneira como se vê a sociedade civil contemporânea pode ser interpretada como:

[...] a forma de apreender fenômenos que hoje se manifestam em todo o mundo na relação Estado e sociedade, na exigência da prática de direitos conquistados e criação de novos direitos, na construção de espaços públicos em que todos possam atuar (TEIXEIRA, 2001. p. 49).

A sociedade civil dos municípios de Capanema, Marabá e Cametá apreendem os fenômenos sociais que estão impregnados no espaço e na esfera pública⁴¹ desses locais, bem como em seu cotidiano privado, de maneira diferente em vários momentos, e de forma semelhante em outros, com maior ou menor influência dos movimentos que ocorrem mundial, nacional e regionalmente, ou com caracterizações exclusivas daquelas comunidades.

9.1.1.4.1 Participação Social no Orçamento Público: LDO 2020 Cametá, Capanema e Marabá

As entrevistas realizadas com representantes da sociedade civil servem para evidenciar: de que maneira a aproximação social junto ao orçamento público nos municípios pesquisados, mais especificamente na LDO de 2020, ocorreram?; Quais as formas de penetrabilidade desses representantes junto ao orçamento aprovado naquele ano?; e qual a visão que esses atores têm sobre as peças orçamentárias, bem como as contradições e/ou afinidades com os relatos dos representantes do executivo e do legislativo dos municípios?

Esses dados qualitativos serviram de base para reforçar a análise conjugada de todos os atores envolvidos no processo de elaboração e influência na LDO de 2020, já que ações como participação na montagem de audiências públicas, divulgação das audiências,

⁴¹ Espaço público indica aqui a dimensão aberta, plural, permeável, autônoma, de arenas de interação social; seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam estruturas mistas, nas quais se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia (TEIXEIRA, 2001. p. 46).

aproximação desses representantes com as instâncias responsáveis legalmente pelo andamento da elaboração da LDO 2020, Prefeituras e Câmaras Municipais, está presente em todo o curso da pesquisa. Reiterando a ressalva de que o autor participou como observador de uma das quatro Audiências Públicas realizada pela Prefeitura de Capanema no dia 24/04/2019, intitulada de “LDO 2020-Orçamento Participativo”, coordenada pela SEPLAN-Capanema.

Reforça-se que as entrevistas realizadas com os representantes da sociedade civil em Capanema, Marabá e Cametá estão divididas por temas: i-Participação junto ao Orçamento Público; ii-Interação com a Prefeitura e Câmara de Vereadores para elaboração da LDO; e iii-Interação com a comunidade.

No Quadro 9, o foco na Participação junto ao Orçamento Público buscou conhecer as formas como esses representantes se aproximaram e/ou participaram da elaboração da LDO 2020; buscou também saber de que maneira eles criaram, ou não, uma sinergia com a peça orçamentária que foi aprovada, se existiu algum tipo de acompanhamento das instituições, que eles representam, junto à LDO 2020, e de que forma os membros dessas instituições divulgaram entre seus pares ou junto à comunidade dos municípios pesquisados as ações de acompanhamento e/ou fiscalização da elaboração, aprovação e acompanhamento da LDO 2020.

Destaca-se novamente a importância que os entrevistados têm junto às comunidades a qual fazem parte, e a aproximação existente com o orçamento e seus responsáveis legais, devido às atribuições políticas e financeiras/orçamentárias que a peça orçamentária traz obrigatoriamente para as diversas ações realizadas por essas instituições.

Quadro 9 - Participação Social dos Representantes da Sociedade Civil Organizada dos municípios pesquisados na LDO/2020

Entrevistado	Município	Participação Junto ao Orçamento	Entrevista
01	Marabá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Então, olha só! Essa questão do orçamento público, né...Embora a gente é, é uma entidade, né? Que defende o trabalhador, é... essa participação muito mesmo, nossa enquanto SINTESP, ela não é uma participação efetiva! (Presidente SINTESP/Marabá, 04 de setembro 2019).
02	Marabá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Por quê? Porque ele (prefeito) faz um chamado assim, muito... Como se fosse escondido, né? Não faz a coisa como deve, como a Lei tá dizendo como tem que chamar, fazendo audiência pública! Faz uma só na Câmara, no geral! No geral, não! Sempre foi na Câmara (Presidente SERVIMMAR/Marabá, 04 de setembro 2019).
03	Marabá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Bom, basicamente a instituição em si não parou para analisar isso! Mas, particularmente, nós como cidadãos, cidadãos que somos, a gente já percebeu a distância, a discrepância que tem esse orçamento. Sabemos que existe, mas digamos assim que hoje, para nós, como cidadãos, a gente não acredita como isso é feito! (Presidente do SINTRARSUL/Marabá, 05 de setembro 2019).
04	Marabá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	É! Na verdade, em Marabá nós temos uma mesa de negociação que funciona com os três sindicatos reunidos, não com o Prefeito! O Prefeito estabeleceu a mesa, mas não cumpre a ...vir para as reuniões, pras negociações com os sindicatos!... A máxima que os sindicatos debatem são as pautas da categoria, que têm a ver com a questão financeira (Presidente do SINTEPP/Marabá, 05 de setembro 2019).
05	Capanema	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Não! Na verdade, eu recebi um convite verbal! “Olha, vai ter uma audiência, nesse termo assim, da LDO e tal!” Comparece lá! Eu compareci! Simplesmente isso! (Presidente do CMDI/Capanema, 04 de novembro de 2019).
06	Capanema	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Olha, nós fomos convidados para participar daquela reunião de diretrizes orçamentárias, né?! E realmente, para lhe falar a verdade, foi até uma surpresa que eles convidassem especificamente a 14ª. URE, porque, de um modo geral... O tempo que estou aqui, nós nunca tínhamos recebido um convite específico! (Representante 14ª.URE/Capanema, 04 de novembro de 2019).
07	Cametá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Em relação ao orçamento público, o orçamento público mais amplo, quando falo mais amplo é educação, saúde, meio ambiente. O orçamento mais amplo. A nossa participação é muito pequena. Muito pequena mesmo. Os órgãos públicos do município não chamam a gente para discutir. Para debater (Coordenador SINTEPP/Cametá, 27/11/2019).
08	Cametá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	A gente nunca foi chamado para tentar discutir aquilo que muitas das vezes quando a gente sabe: “Ah, vão aprovar o Plano!”. A gente começa a ter conhecimento que algumas violações estão acontecendo com relação ao recurso público, né? A partir daí é que a gente começa é, é procurar saber, mas assim, hoje os Planos são muito fechados, são muito restritos a grupo de pessoas, né? (Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Ass. Social de Cametá, 27/11/2019).
09	Cametá	Aproximação c/ Orçamento (LDO 2020)	Não! Diretamente não! Sempre, como eu volto a dizer, uma coisa bem informal mesmo! (Contador CMDCA/Cametá, 27/11/2019).

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo (set. dez. 2019).

Os entrevistados são membros de instituições que representam áreas com grande penetrabilidade junto à sociedade civil dos três municípios. Os conselhos e sindicatos são, em vários momentos, os únicos representantes das comunidades em temas que afetam diretamente o cotidiano da maioria de seus cidadãos. Saúde, assistência, educação, direitos dos idosos, transporte público, serviço público, isoladamente ou combinados, envolvem valores significativos do Orçamento dos municípios pesquisados, além de suas atividades afetarem grande parte dessas populações.

Com relação à Aproximação com Orçamento Público/2020, a maioria respondeu que não houve participação deles ou de suas instituições (entrevistados 01,02,05, 07, 08 e 09); outros afirmaram que não houve análise do Orçamento como um todo, apenas fragmentado para aquilo que é específico das diversas áreas de atuação (entrevistados 03,06 e 04). Essa constatação reforça duas coisas: as instituições representativas da sociedade civil em Cametá, Capanema e Marabá não conseguem se aproximar assertivamente do Orçamento Público, e em alguns casos (08, 04 e 06) os entrevistados apontam que mesmo quando se trata de questões orçamentárias que envolvem suas respectivas áreas, ainda assim, não conseguem estabelecer um diálogo maior com o executivo e o legislativo no momento da elaboração e aprovação do orçamento, neste caso a LDO 2020.

Nos relatos, alguns entrevistados afirmaram que mesmo fora da investidura do cargo, se vendo como cidadãos comuns dos municípios, não participaram efetivamente da elaboração do Orçamento de 2020 (entrevistados 03 e 08). Essa constatação leva ao questionamento sobre como esses representantes da sociedade civil e as instituições a qual eles pertencem não conseguem compreender seu papel diante de um instrumento de política pública - o Orçamento - que reverbera sobre todas as demais políticas que impactam direta e/ou indiretamente sobre as ações das instituições a qual eles fazem parte e da sociedade como um todo. A Constituição de 1988, a LRF e o EC tentam promover a participação democrática junto ao Orçamento Público levando em conta que:

Uma das possibilidades é a de atores da sociedade civil, que comumente lidam com esses temas, exercem papel mediador, seja vocalizando-os, em uma espécie de *advocacy*⁴² dos grupos sociais, seja mesmo ocupando posições em instituições híbridas, participativas e representativas, como fóruns, conselhos gestores de políticas públicas [...] (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012, p. 138).

Todos os atores entrevistados nesta parte da pesquisa comumente lidam com o tema orçamento, sendo que alguns têm maior proximidade legal do que outros sobre o que será aprovado na peça orçamentária anual. Porém não conseguem criar uma interação democrática e rotineira de participação, e em alguns casos, nem mesmo nos temas que são diretamente ligados a instituições a qual eles pertencem (entrevistados 06, 08 e 09).

Os representantes da sociedade civil de Cametá, Capanema e Marabá não participaram ou tiveram uma participação mínima na elaboração e aprovação da LDO 2020 de todos os municípios. Mesmo em Capanema, onde ocorreram quatro audiências públicas, os entrevistados demonstram desconexão com o tema Orçamento Público, basta ver o que relatou o entrevistado 06, que relata a surpresa pelo convite para participar da Audiência da LDO/2020, constatando que essa falta de interação desse agente com a questão orçamentária do município vem de muito tempo.

O interesse pelo orçamento público só aparece, quando aparece, no momento de demandas corporativas. Fora isso, não há da parte desses representantes iniciativas que viessem a incentivar a participação mais abrangente da população local junto à LDO-2020. Essa constatação reforça o que Habermas havia preconizado quando de sua análise sobre a formação da esfera pública em uma estrutura de democracia deliberativa, neste caso em torno de uma política pública, o orçamento municipal:

Os comitês locais perderam a sua importância com a construção de um aparelho de políticos profissionais organizado de modo mais ou menos empresarial e dirigido de modo centralizado (HABERMAS, 2003, p. 237).

Os comitês locais são os representantes da sociedade civil entrevistados, e os políticos profissionais os membros do executivo e do legislativo municipal.

⁴² “O conceito de *advocacy* é amplo e permite diversas interpretações. A maior parte dos estudos científicos nesta área são realizados nos Estados Unidos, país onde as organizações da sociedade civil possuem grande tradição em *advocacy e lobbying* (ANDREWS; EDWARDS, 2004). Estes dois conceitos, *advocacy e lobbying*, muitas vezes são empregados como sinônimos, mas possuem diferenças significativas. Por *advocacy* entendemos o ato de identificar, adotar e promover uma causa. É um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança, seja através de mudanças na lei, mas não necessariamente. *Lobbying* é uma forma específica de fazer *advocacy* e é focada em influenciar a legislação (AVNER, 2002). Sendo assim, *lobbying* pode ser entendido como parte da atividade de *advocacy*” (BRELÁZ, 2007. p. 1).

Outro questionamento feito aos representantes da sociedade civil diz respeito à divulgação e comunicação para a realização das audiências para a LDO/2020 nos municípios pesquisados, que será apresentado no quadro 10.

Quadro 10 - Divulgação e Comunicação das Audiências Públicas junto aos Representantes da Sociedade Civil para a LDO/2020 nos Municípios Pesquisados

Entrevistado	Município	Participação Junto ao Orçamento	Entrevista
01	Capanema	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Deixa eu te dizer! Na verdade, a Prefeitura ela anunciou, através de, é, é, é... Publicidade volante, que ia ter! Que convidou o pessoal! <u>Mas</u> a população, elas não dão muito importância a esse tipo de coisa! Claro que a importância é muito grande, mas a população não dá essa importância! Façam pra lá, que a gente vai ficar pra cá, é... E que depois ficam cobrando! Cobram! Fazem dentro da, da, da, do que houve, mas não participaram! (Presidente do CMDI/Capanema, 04 de novembro de 2019).
02	Marabá	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Não, não fomos chamados! Também nunca vi nenhum tipo de divulgação nesse sentido! Assim, amplo, com sociedade, entidade, irem participar, de tirar os debates antecipados! Nas comissões eu nunca vi um debate nesse sentido, debate da Câmara! (Presidente do SINTEPP/Marabá, 05 de setembro 2019).
03	Marabá	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Primeiro tem que ficar claro que ele só faz uma, uma, [P: Uma só!] só uma reunião, no caso, né?! Um chamado público! E faz questão do pessoal não saber, na minha opinião! Porque, porque... Tô falando aqui como cidadão, num <i>tô</i> nem usando a questão de ser sindicalista! Porque a gente anda muito, vê muito, lê jornal todo dia, acompanha na internet, enfim. E eles não fizeram esse tipo de chamada! Então, na realidade, eles fazem uma certa questão <i>do</i> pessoal não participar! A dificuldade realmente de, de, de levar o pessoal pra questão do orçamento, primeiro que o pessoal não tem muito interesse, porque sabe que não vai poder influenciar em nada! Segundo, eles não fazem aquele chamamento! Porque o poder público, diferente de nós Sindicato, tem muita força, tem muito poder, de chamamento, tem recurso pra fazer e tal. Então, pra ser, assim, pra matar essa questão, é o seguinte: <i>eles faz</i> , no geral, esse chamamento muito rápido assim, manda pras entidade e morre por aí! A dificuldade é essa na realidade! (Presidente SERVIMMAR/Marabá, 04 de setembro 2019).
04	Marabá	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Não há, realmente, uma divulgação, uma, uma ênfase nesse trabalho! E às vezes nos pega de surpresa porque a gente, às vezes, tem uma viagem ou alguma outra coisa pra resolver, alguma reunião; às vezes tem uma paralisação e nos deixa impossibilitado de, de, de participarmos (Presidente do SINTRARSUL/Marabá, 05 de setembro 2019).
05	Cametá	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	É como cidadão, eu tenho informações como sindicalista. Mas como cidadão a gente ainda não escutou nenhuma... nem na rádio, nem na televisão, nenhuma notícia em relação à audiência pública para você discutir a LOAS, que é a Lei de Orçamento do Municípios e orçamentária. Quanto cidadão, ainda não tivemos essa informação (Coordenador SINTEPP/Cametá, 27/11/2019).
06	Cametá	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Olha, eu posso te falar que há aproximadamente uns 06 anos, 08 anos atrás, que isso aconteceu dentro de um governo que se dizia participativo e popular, né? E sempre tinha as reuniões de bairros: “Ah! Vamos discutir que que o Bairro Novo precisa, o Bairro de

			Santa Maria precisa. Houve uma época que houve esse chamamento. Seria na rua os carros-som pra informar aquilo que trata. Mas depois que o tempo passou, isso não existiu isso..., a gente só sabe..., às vezes a gente nem sabe quando é que a Câmara está aprovando (Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Ass. Social de Cameté, 27/11/2019).
07	Cameté	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Não. Não houve (Contador CMDCA/Cameté, 27/11/2019).
08	Capanema	Divulgação/ Comunicação LDO-2020	Olha, pra... Eu acho que, principalmente pra orçamento, ela deveria ter sido melhor divulgada! Você sabe que, hoje em dia, com o advento das redes sociais, as pessoas já não se falam mais! Ela passa um zap, ela passa [...]. Aqui mesmo na URE eu sinto esse problema, porque a gente convida um diretor pra uma reunião pelo, pelo WhatsApp! Eu digo: “Gente, vamos convidar pelo papel! Ele recebe lá!”. “Não! Pelo WhatsApp!”. Então, a maioria das ações já são feitas todas assim! Eu acho que a rede social ela é importante, ela chega bem mais rápido! Mas as audiências públicas do Ministério Público, e nós temos todos os [...] Eles mandam um documento! Eu acredito que, assim, tudo bem que a população ela é convidada de um modo, mas as suas representações, seja de sindicato, seja de escola, seja do que for, ela tem que ser convidada com um ofício! Ela tem que ser dita, a data certinho, onde é que vai ser [...]. “Espero você lá! Venha! Venha! E venha, mesmo!”. Porque é assim que o Ministério Público age! E é por isso que as audiências do Ministério Público elas são ótimas! Nós tivemos aqui um, um, um Defensor Público, o Dr. Nadilson Portilho[...]. O Dr. Nadilson Portilho lotava aquela Câmara, qualquer audiência que ele fazia! Mas como era que ele fazia? Era efetivamente convidando! Convidando! Convidando! Convidando! Quando acabava de convidar, convidava de novo! Agora, a Câmara Municipal, a Prefeitura Municipal, eles têm esse hábito de convidar pela metade! Convida pela metade! E nós temos órgãos, aqui em Capanema, que a gente liga pra saber: “Ei, isso aqui é que dia? Aonde é? Porque não colocou aqui! Eu tô lendo aqui[...]. <i>Tu convidou</i> , mas não disse!”, “Ah, tá!”. Aí manda! Sabe? Então, essa questão também é muito importante, de quem ele coloca pra ser o chefe lá da, da [...] Da comunicação dele! Ele tem que ver onde foi que ele errou e por que que ele não tá fazendo direito! Essas questões elas são muito difícil de, de [...] de entender, e até são fáceis também, porque a maioria ali são questões políticas! E aí, você sabe que [...] coloca ali um apadrinhado e tal [...]. É complicado! É isso! (Representante 14°.URE/Capanema, 04 de novembro de 2019).

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo (set./ dez. 2019).

Para que uma Audiência Pública funcione, um de seus principais coeficientes é a sua divulgação, isso não é diferente quando se trata de Audiências para o Orçamento Público. Os responsáveis legais pela organização das Audiências sobre o Orçamento podem e devem utilizar de uma multiplicidade de instrumentos da comunicação que hoje estão à disposição do poder público para comunicar, sensibilizar e mobilizar as comunidades para participarem efetivamente da elaboração do Orçamento, principalmente no momento de discussão da LDO.

Esses instrumentos devem ser acessíveis a todos os munícipes, sem exceção, e devem conter uma linguagem apropriada e que possa ser decodificada rapidamente pelo interlocutor, eliminando conteúdos excessivamente burocráticos, como a transcrição de Leis ou discursos longos sobre o tema, centrando na Audiência, com fácil visualização de endereço, data etc. Os meios de comunicação tradicionais como rádio, televisão, carro-som, rádios comunitárias, serviços de alto falante, distribuição de folders e cartazes em locais de grande acesso da população, ganharam novos formatos com o advento da internet e logo em seguida das redes sociais, com percentuais cada vez maior de usuários.

Em Cametá, Capanema e Marabá, a divulgação das Audiências Públicas sobre a LDO/2020 ocorreu de forma diferenciada, quando ocorreu. A maioria dos representantes da sociedade civil revela que a divulgação das audiências foi pouco eficaz ou inexistente, nesta última situação como em Cametá, onde Audiência foi substituída por uma Sessão Ordinária (entrevistados 2, 3, 4, 5 e 6).

Em Capanema, o Chefe do Dpto. administrativo da SEPLAN fez o seguinte relato quanto à divulgação das Audiências Públicas para a LDO-2020:

É, em um primeiro momento, antes *da* gente promover a divulgação que dá legalidade ao plano, seria mídias de TV, rádio, som e sociais, que, como eu falei para o senhor, que antecede 15 dias, a gente também oficia todo essas entidades aí, ONGs, é [...] líderes comunitários! A gente procura acionar é [...] órgãos públicos, como o Bombeiro, entendeu? A gente procura acionar a Polícia, entendeu? A gente procura *tá* sempre envolvendo todo esse corpo público nessas audiências, entendeu? Sempre formalizando via ofício (informação verbal)⁴³!

Este relato corrobora, em parte, com a afirmação do representante da sociedade civil (entrevistado 1), de que realmente houve uma divulgação prévia da Audiência. Porém, na resposta de outra representante da população no município (Entrevistada 8), ela aponta uma falha na divulgação e na logística para uma maior participação da população, o que ocasionou o esvaziamento da Audiência, com a participação muito aquém daquela pretendida pela SEPLAN⁴⁴. Neste caso, a divulgação foi pouco efetiva, e não atingiu seus objetivos, a comunicação realizada pela Secretaria não conseguiu sensibilizar a população que praticamente ignorou a 4ª. e maior Audiência, realizada na área urbana e mais populosa da cidade.

Em Marabá, a divulgação da Audiência para a LDO-2020 realizada na Câmara de Vereadores organizada pela SEPLAN, segundo os entrevistados 2, e 4, não houve, e o

⁴³ Chefe Dpto. administrativo da Secretaria Municipal de Planejamento de Capanema, 2019.

⁴⁴ O autor foi observador nesta Audiência sobre a LDO em 2019. no município de Capanema.

entrevistado 3 reitera que não houve a divulgação necessária e afirma que só houve uma única Audiência e ressalta: “Porque a gente anda muito, vê muito, lê jornal todo dia, acompanha na internet, enfim. E eles não fizeram esse tipo de chamada!”. Essa afirmação é contraditória à fala do Secretário de Planejamento de Marabá quando afirma sobre a divulgação da Audiência Pública para LDO-2020:

Usa pela assessoria de comunicação no Município, a Secretaria de Comunicação usa-se muito as redes sociais, né?! Um canal, tanto o Instagram, quanto o Facebook, quanto o WhatsApp, os grupos do WhatsApp, é usado muito isso, que hoje é uma ferramenta extremamente importante, né?! Para a comunicação! E eventualmente nos bairros o, o, o veículo do carro de som, né?! E a rádio dentro também, com a [...] com a [...] com a internet da nossa Secretaria de Comunicação, usa os meios de, de [...] de rádio e televisão (informação verbal)⁴⁵!

Tanto em Marabá, como em Capanema, existe essa contradição. O poder executivo, através das Secretarias de Planejamento, afirma que realizou uma ampla divulgação das Audiências para a LDO-2020, e os representantes da sociedade civil afirmando desconhecer, ou pouco ter contato com peças publicitárias e demais formas de divulgação dos eventos.

Em Cametá, a ênfase nas afirmações dos representantes da sociedade civil de que não houve divulgação alguma para o debate sobre a LDO-2020 (Entrevistados 05, 06, 07 e 08) não surpreende, já que nem a Prefeitura Municipal e nem a Câmara de Vereadores realizaram Audiências ou outras formas de debate para a peça orçamentária de 2020. Como dito anteriormente, a proposta para LDO-2020 foi apresentada em uma Seção Ordinária da Câmara de Vereadores (23ª. Seção Ordinária do 5º. Período da 18ª. Legislatura CMC), sem nenhuma intervenção de representantes da população que conste na Ata de uma página e meia da referida Seção, com a arguição de oito vereadores. Esta Seção foi o único momento de “debate e discussão” sobre a LDO-2020 realizado no município de Cametá em 2019. Após essa Seção, a LDO foi aprovada. Ou seja, não poderia existir divulgação de algo que premeditadamente foi organizado para não existir: Audiência(s) sobre a LDO-2020.

Analisando de que forma foi tratada a questão da divulgação das Audiências nos três municípios, percebe-se que Capanema apresentou uma divulgação um pouco mais abrangente, visto que os relatos dos representantes da sociedade civil citam que entraram em contato, mesmo que de maneira superficial, com algum tipo de chamamento por parte da prefeitura. Em Marabá, nenhum dos entrevistados das instituições representantes da sociedade civil relata ter tido conhecimento de alguma divulgação para participação na Audiência ocorrida na Câmara de Vereadores, contradizendo a fala do representante da

⁴⁵ Secretário Municipal de Planejamento de Marabá, 2019.

SEPLAN/Marabá, que afirmou que houve comunicação em diversas mídias para a divulgação da Audiência.

A pesquisa não encontrou nenhuma peça publicitária, ou outra forma de divulgação, referente à divulgação da Audiência para a discussão sobre a LDO-2020, tanto no site da PMM como na página da Câmara Municipal de Vereadores. Foi solicitado à SEPLAN as peças publicitárias e demais formas de divulgação da Audiência, solicitação que nunca foi atendida. Em Cametá, como já relatado, não ocorreram Audiências para a LDO 2020.

A divulgação das Audiências, ou demais formas de debates para o orçamento público municipal, é um ponto crucial para o sucesso do evento. A falta da divulgação, ou uma divulgação pífia, compromete muito a realização das Audiências. Esvaziamento, reforço da falta de interesse sobre o tema, exclusividade do debate pela elite política local, são algumas das consequências que advém da falta de divulgação e chamamento da população local para o debate orçamentário.

A publicidade que deveria ser realizada em torno da divulgação da Audiência foi insuficiente, com equívocos, ou mesmo nem existiu. O espaço para o debate não é construído, prevalecendo a lógica de distanciamento do poder público local, responsável pelo orçamento, e a mobilização popular em torno do tema, que apesar de ser também responsável por essa política pública, é mantida a distância da elaboração e aprovação de suas premissas, no caso da LDO. É bom que se ressalte que as três cidades já possuem bons canais de comunicação, como emissoras de tv, rádio, internet, com capilaridade em quase todos os bairros das áreas urbanas, alvo dessa pesquisa. Quando é de interesse do poder público local, como na divulgação de outros eventos oficiais, agenda do prefeito e dos vereadores, pagamento de tributos etc., esses canais são amplamente utilizados e conseguem atingir a população.

Outro ponto levantado pelas entrevistas junto aos representantes da sociedade civil diz respeito à interação desses representantes e suas instituições com o poder executivo e legislativo municipal para a elaboração da LDO de 2020, levando em conta a preparação das audiências públicas e o compartilhamento de ideias, planejamento e divulgação do orçamento público, antes e depois da sua aprovação, como instrumento de aproximação da peça orçamentária junto à sua população.

Quadro 11- Interação com a Prefeitura e Câmara de Vereadores para elaboração da LDO

Entrevistado	Município	Interação com a Prefeitura e Câmara para elaboração da LDO;	Entrevista
01	Marabá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Não, a entidade em si nunca foi convidada pra compor, pra participar e colaborar nessas audiências públicas! Nem pra opinar, nem pra nada! (Presidente do SINTRARSUL/Marabá, 05 de setembro 2019).
02	Marabá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Agora, eu, no caso, como, como Sindicato, não participei! Tiveram outros companheiros nosso que participaram! Acho que muitos lhe disseram a mesma coisa que eu já <i>tô</i> , que acabei de dizer, que a gente não conseguiu. Inclusive na última, pra você ter uma ideia, e muito rápido aqui, eles mandaram a, o, o documento já deixando claro o seguinte: que a gente podia opinar, mas nada seria mudado! Tipo assim: você opinava, mas não teria como, a gente não teria como, como participante, tipo X valor pra determinada secretaria, por exemplo, um exemplo [...] não teria como a gente propor, a gente participar, falar[...] antes de poder propor alguma coisa! Então, pra nós, ficou pior ainda, né?! Nesse caso, ainda ficou pior ainda a questão do <i>destinamento</i> público que eles fizeram pra gente! (Presidente SERVIMMAR/Marabá, 04 de setembro 2019).
03	Marabá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Não! O que a gente recebe da Câmara de Vereadores é apenas um momento de solenidade, né? De aprovação! O que nós questionamos é, é [...] é o que antecipa isso! Né? O que antecipa essa aprovação? São as reuniões que se debate o orçamento público, né? Inclusive, ir <i>nas</i> comissões, no trabalho! Porque no dia da solenidade de aprovação da Lei Orgânica do[...] Perdão! Da Lei Orçamentária do Município, nós sabemos que tem toda uma estrutura que é montada, na verdade é um palco, né? Um palco que é montado, tudo tá dentro do <i>script</i> do, do cronograma e nada pode fugir! E qualquer movimentação nossa, é[...] pra dentro do debate orçamentário em Marabá, a Prefeitura ela convoca a polícia, como ela convocou em maio de 2017! Então qualquer movimentação que a gente chame a categoria pra participar, dá um alvoroço muito grande dentro da Câmara, né? Porque a categoria questiona muitas coisas! Então não é só debater a questão a aprovação da Lei, mas, assim, debater antecipadamente, é, é[...] o orçamento público! (Presidente do SINTEPP/Marabá, 05 de setembro 2019).
04	Marabá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Não, não! A gente não tem recebido, né, esse tipo de, de, de convocação! Embora seja um Sindicato, né, de uma boa é, é[...] representatividade, né?! Mas se a gente não for atrás, as informações não, não chegam como a gente acha que deveria chegar! Até o

			momento não fomos chamados para participar dessa plenária específica, não! (Presidente SINTESP/Marabá, 04 de setembro 2019).
05	Capanema	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Não! Não! Nós somos convidados pra audiência em si! Exigem que vá ou o diretor da URE, ou o secretário, ou um técnico. Entendeu?! Eles sempre estão pedindo essa participação! Agora, a participação pra ajudar a montar o, o, o [...] A audiência e [...] Não! É, nessa parte aí, não! A única audiência que nós participamos do processo todinho foi da questão do, do, da educação! Quando fizeram sobre a questão da educação! Realmente nós participamos efetivamente dessa (Representante 14°.URE/Capanema, 04 de novembro de 2019).
06	Capanema	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Olha, na verdade, é [...] o que deveria, o que eu vejo é que, vamos supor, a Prefeitura, a Câmara traz tudo só pra si! Vamos preparar! Aí depois vamos fazer essa pequena, esse pequeno convite, não é nem uma divulgação! Um pequeno convite! E vamos esperar o público! Então, muitos vão pra lá, não sabem de que maneira eles podem fazer uma reivindicação, porque não foram orientados naquilo ali. Outra hora, é porque: “Ah, vai ter uma audiência pública e eu gostaria que o povo tivesse, tal, tal [...]”. Lá só falam, falam, falam, aí abrem: “Alguém quer [...]”. Como é que o camarada vai se pronunciar, que ele não conhece [...] o sistema, não conhece os termos legais para que ele possa falar? Vai falar outras coisas que não compete, né? No momento da audiência! (Presidente do CMDI/Capanema, 04 de novembro de 2019).
07	Cametá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Nós estamos há dois anos na frente da coordenação do Sindicato. A única audiência pública que nós fomos convidados para construir junto com eles foi a questão, que já falei, foi a audiência sobre transporte e alimentação escolar. Sobre a LOA eu ainda [...] não tivemos essa oportunidade (Coordenador SINTEPP/Cametá, 27/11/2019).
08	Cametá	Interação/Colaboração com poder executivo e legislativo para planejamento e elaboração LDO-2020	Não. Até o presente momento não. Nós nunca fomos acionados pra tratar esse tipo de assunto. Nunca fomos convidados [...] (Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Ass. Social de Cametá, 27/11/2019).

Fonte: entrevistas realizadas em pesquisa de campo (set. dez. 2019).

Ao se analisar a relação entre a sociedade civil e o Estado em países com democracias recentemente constituídas, como a brasileira, deve-se levar em conta que a conexão existente entre eles ainda é algo em formação. O modelo democrático no Brasil revela que essa conexão tem ora aspectos bem avançados frutos de um desenho institucional pós-democratização, ora apresenta resquícios de longos períodos oligárquicos e ditatoriais, que se reflete na composição e atuação das diversas esferas públicas construídas atualmente.

Os representantes da sociedade civil entrevistados nos três municípios articulam suas relações com o poder público municipal, executivo e legislativo, com pouca eficiência,

entendendo eficiência como a possibilidade de uma maior e melhor relação entre esses agentes, neste caso tendo como cenário principal o orçamento público.

As barreiras impostas pela falta de capacidade técnica de interpretar a peça orçamentária, o desconhecimento das leis e normas para participação popular junto ao orçamento, o corporativismo, o distanciamento da coisa pública vinculada ao executivo e legislativo municipal, e o desinteresse da população pelo tema de maneira geral, não permitem que se tenha um avanço na direção de uma maior participação desses representantes junto ao orçamento público.

As transformações na sociedade civil dos municípios ocorridas nas últimas décadas não foram suficientes para incrementar as relações entre os representantes da sociedade civil e suas instituições, com o poder executivo e legislativo municipal, responsáveis legais pelo orçamento.

O planejamento do orçamento público, como atitude prévia a sua elaboração e futura aprovação, é parte significativa para a participação social junto a esta política pública. Todos os entrevistados afirmam, direta ou indiretamente, que não participaram do planejamento da LDO-2020, refletindo a pouca relevância que esses representantes dão ao orçamento público de maneira geral.

Os representantes 02, 03 e 06 afirmam que participaram em raros momentos de alguma discussão sobre o orçamento quando o mesmo já estava consolidado, não existindo indicativos de participação prévia em debates preliminares que aconteceram através das audiências públicas promovidas pelas prefeituras ou pela câmara de vereadores. Esses entrevistados, ao apontarem a sua participação a *posteriori* à elaboração do orçamento, demonstram a irrelevância que suas instituições dão à fase de debates e discussões para a elaboração da LDO-2020, tanto naquelas promovidas no âmbito do executivo, quanto aquelas promovidas pelo legislativo, ou seja reforçam que não participaram das Audiências promovidas pela prefeitura e pela câmara municipal, mesmo que essas peças orçamentárias muitas vezes tratem de temas que são pertinentes a cada uma das instituições da qual eles fazem parte.

Com isso, as audiências perdem interlocutores que poderiam alavancar debates e propostas que viessem de encontro aos desejos e anseios das populações desses municípios. Acostumados com temas orçamentários afeitos a cada instituição, seria um momento oportuno de esses representantes unirem esforços para dar vazão às necessidades dos municípios em várias das áreas de abrangência que são alvo do orçamento público. E além disso, poderiam atuar na construção de um espaço definido e amplo para a formação de uma

esfera pública recorrente e mais atuante junto à política pública em questão, demonstrando junto à população, através de sua representatividade, que as audiências poderiam ser este espaço.

Essa falta de interação entre os representantes da sociedade civil e o poder executivo e legislativo para a elaboração da LDO nos municípios de Capanema, Marabá e Cametá, principalmente nos dois primeiros onde ocorreram audiências públicas com a intenção de se debater a LDO-2020, distanciou ainda mais a possibilidade de interlocução entre a população e os responsáveis pelo orçamento, deixando prefeitura e câmara de vereadores livres para deliberarem e decidirem entre si o destino do orçamento. Outra constatação que se pode ter neste caso é que deveria haver uma relação que fosse além da “[...] questão do funcionamento adequado das instituições políticas, mas se liga também às práticas do aparelho de Estado e sua relação com os atores sociais” (AVRITZER, 1996, p. 138).

Neste caso, essas relações deixam de existir, pois não acontece na prática a interação entre os representantes da sociedade civil entrevistados e o Estado, aqui representado pelo poder público municipal instituído, para a elaboração da LDO, sendo que em nenhum momento os munícipes e/ou os representantes da sociedade civil foram chamados para debater a preparação das audiências e demais instrumentos que subsidiariam a elaboração do orçamento de 2020. Tudo foi conduzido unicamente ou pela prefeitura, como no caso de Capanema, ou pela prefeitura com participação efetiva da Câmara, como em Marabá.

Outro ponto levantado nas entrevistas com os representantes da sociedade civil no âmbito da Interação com a Prefeitura e Câmara de Vereadores para elaboração da LDO foi a questão do *feedback*, o controle fiscal e social junto ao poder público municipal referente às questões orçamentárias.

Segundo a LRF (2000), o poder público responsável pelo orçamento deve implementar diversas medidas que subsidiaram a fiscalização do erário, e a utilização o que foi previsto através da LOA para cada ano fiscal. Sua relevância deve estar assentada na apresentação obrigatória de relatórios quadrimestrais para “consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”:

Art. 49. As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I – chefe do Poder Executivo;

II – presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III – presidente de tribunal e demais membros de conselho de administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário

IV – chefe do Ministério Público, da União e dos estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e o sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta lei complementar, com ênfase no que se refere a:

I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I – harmonização e coordenação entre os entes da federação;

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta lei complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos”

(LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF. Lei Complementar, no. 101, 2000, não paginado).

Os Artigos 49, 54, 59 e 67 apresentam uma série de exigências junto ao poder executivo responsável pela execução orçamentária que visam a fiscalização, a divulgação e o controle do orçamento aprovado pela sociedade civil e seus representantes, sendo que em seu Artigo 67 trata especificamente da participação das entidades técnicas representativas da sociedade no processo de controle dessa execução. Em seu inciso III, trata das normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social, ou seja os legisladores já previam a necessidade de uma simplificação da apresentação do orçamento, para não confundir com eximir-se de responsabilidades fiscais previstas na lei, para o efetivo controle social dos recursos orçados e executados pelos municípios.

O documento de prestação de contas quadrimestral e o Relatório de Gestão Fiscal são apresentados pelo site das três prefeituras⁴⁶ sem nenhuma adaptação para padrões mais simples que viessem a possibilitar uma melhor compreensão por parte dos munícipes ou mesmo de seus representantes. Esses relatórios são apresentados da mesma forma como são enviados ao TCM-PA, com uma intrincada linguagem contábil e financeira que dificilmente alguém que não seja expert na área, como os técnicos e consultores das secretarias de

⁴⁶ Os sites das Prefeituras de Capanema, Marabá e Cametá apresentam os Relatórios de Gestão Fiscal de anos anteriores até o ano fiscal de 2018.

planejamento dos municípios e os servidores das Controladorias do Tribunal, conseguiria decifrar.

Os relatórios cumprem apenas parte da exigência prevista na LRF, a de elaboração de um documento detalhado da gestão fiscal quadrimestral do município, não apresentando uma versão simplificada e elucidativa do relatório para que a população pudesse ter acesso facilitado às contas públicas. No site das três prefeituras, mais especificamente nos *links* que se referem aos Portais de Transparência⁴⁷, nos anos de 2018 e 2019 os Relatórios de Gestão Fiscal das prefeituras pesquisadas não trazem qualquer reprodução de uma versão simplificada para apresentação ao público ou aos representantes da sociedade civil. Todos os relatórios estão devidamente assinados e recebidos oficialmente pelas respectivas Controladorias no TCM-PA, sem que ocorresse qualquer menção ao que é solicitado no Art. 67/Inciso III da LRF, confirmando o que os Controladores do TCM-PA responderam em suas entrevistas, como no caso da representante da 4ª. Controladoria, responsável pelas contas de Capanema: “A Controladoria tem procurado verificar todas as questões da LRF, assim como todas as outras... E realmente seria interessante ter um ponto de controle vigente. Mas infelizmente ainda não temos um ponto de controle” (Analista de Controle Externo, 4ª. Controladoria/TCM-PA).

No quadro 12, os entrevistados respondem sobre como receberam o feedback do poder público municipal sobre a execução do orçamento. Nas respostas, sobressaem afirmações que demonstram o distanciamento dos representantes da sociedade civil dos instrumentos previstos na LRF que poderiam auxiliar no estabelecimento de uma melhor relação com o poder público municipal quanto às questões do orçamento de forma geral, quando muito ficam apenas circunscritos aos interesses da instituição e/ou classe que representam, sem ações junto à elaboração da LDO, e a execução da LOA, deixando de lado a oportunidade de questionamento e reivindicação no momento das revisões quadrimestrais e outras formas de fiscalização expressas por lei.

⁴⁷ “O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar (CGU, 2012)” (MARTINS; VÉSPOLI, 2013. p. 97). Hoje amplamente utilizada pelas prefeituras municipais.

Quadro 12- Feedback da Prefeitura e Câmara de Vereadores quanto à elaboração da LDO/2020

Entrevistado	Município	Interação com a Prefeitura e Câmara para elaboração da LDO	Entrevista
01	Capanema	<i>Feedback</i> sobre orçamento público	Então, eu acredito que quando envolva dinheiro público, infelizmente existe uma intenção de não deixar uma efetiva participação! Ou, pelo menos, o que deixou transparecer foi isso! Entendeu?! De que, quando ele, ele envolve – e, exatamente, o Vereador pode até lhe dizer isso – quando envolve recurso, por que, então, o cara vai discutir recurso lá escondido não sei aonde? (Representante 14º.URE/Capanema, 04 de novembro de 2019).
02	Marabá	<i>Feedback</i> sobre orçamento público	E principalmente essa questão de discussão, né?, de financeira para determinadas situações! Nós temos uma gestão extremamente centralizadora que discute é, é... entre quatro paredes, define o que vai ser feito e vai fazendo! Pra expor a situação, pra dizer o recurso, pra dizer quanto é... Não, a gente fica sabendo, porque tem uma placa lá e tal, isso e aquilo, mas não tem nenhum diálogo da gestão em relação a isso, não! (Presidente SINTESP/Marabá, 04 de setembro 2019).
03	Cametá	<i>Feedback</i> sobre orçamento público	Essas informações, que são informações públicas que devem ter uma maior divulgação para maior participação da sociedade. Não há uma preocupação com a participação. Esses órgãos não se preocupam. Inclusive a Câmara Municipal de Cametá não se preocupa em fazer maior divulgação no município, haja vista que o município não é só o centro urbano, nós temos ilhas, enfim é uma geografia complexa para você chamar representantes de todas essas áreas para você discutir a LOA (Coordenador SINTEPP/Cametá, 27/11/2019).
04	Cametá	<i>Feedback</i> sobre orçamento público	Hoje até que já existe alguns canais né, canais chamados de Canais de Transparência. Você como cidadão, você tem que buscar informações naquilo que tá sendo, sendo aplicado, na sua cidade. Mas a gente ainda vê essa grande deficiência. Por quê? Porque às vezes o poder público ele faz aquilo que ele acha que é de interesse dele. Às vezes o que não é tão necessidade da população. Então ele vê dentro do bairro mais que o bairro necessita. Acho que deveria haver mais essa parte popular. Por quê? Porque ia partir da população, não de um gabinete dizer: “Ah, eu vou fazer uma rua lá no Bairro Novo.” Aí o <i>peçoal</i> vão ter que se contentar com aquilo que não é a realidade daquele bairro (Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Ass. Social de Cametá, 27/11/2019).
05	Cametá	<i>Feedback</i> sobre orçamento público	Quando chega nesta parte é convidado uma minoria que fica dentro de uma sala. Só eles resolvem, e a população fica à mercê de tudo, sem conhecimento de nada, que não, que não é divulgado (Contador CMDCA/Cametá, 27/11/2019).

Fonte: Entrevistas realizadas em pesquisa de campo (set. dez. 2019).

Os entrevistados 01, 02, 03 e 04 afirmam que a prefeitura e a câmara de vereadores são responsáveis pela falta de acompanhamento dos representantes da sociedade civil junto ao orçamento executado. Os entrevistados 01 e 03 responderam que não ocorreu divulgação para esta fase de acompanhamento do orçamento. Os entrevistados 01, 02 e 05 relataram que as deliberações sobre o orçamento executado são realizadas “[...] escondido não sei onde?”, “[...] entre quatro paredes” e “[...] dentro de uma sala [...]”. As respostas confirmam que a execução do orçamento nos municípios pesquisados, assim como a elaboração da LDO, não têm acompanhamento desses representantes da população, ficando unicamente a cargo do executivo com a anuência do poder legislativo a fiscalização quadrimestral do orçamento em curso e posterior envio ao TCM-PA.

O *feed-back* da execução orçamentária para os representantes da sociedade civil em Capanema, Marabá e Cametá efetivamente não ocorre. As prefeituras e as câmaras de vereadores não tiveram, nos últimos anos, nenhuma ação propositiva na direção de implementar o que está previsto no Art. 67, Inciso III da LRF. Não existem mecanismos que possam auxiliar em uma divulgação mais clara e simplificada dos gastos realizados através dos seus respectivos orçamentos nos diversos anos fiscais que estão representados nos Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados nos sites das prefeituras e das casas legislativas.

Soma-se a esse fato o desinteresse e/ou desconhecimento da parte dos entrevistados da possibilidade de exigir do executivo e do legislativo que esses Relatórios fossem “traduzidos” e divulgados para que a população, de maneira ampla, viesse a reconhecer, acompanhar e fiscalizar os gastos públicos anteriormente executados.

O reflexo da rara participação dos representantes da sociedade civil no momento da elaboração da LDO explica, em grande parte, a lacuna presente na fiscalização do orçamento no momento de sua execução, apresentado através do Relatório de Gestão Fiscal. Os entrevistados, muitas das vezes, tentam explicar sua participação junto à elaboração da LDO através das mobilizações para influenciar na parte do orçamento que vai atingir a classe por eles representada, na maioria das vezes, após o orçamento aprovado.

O Sindicato tem tido essa preocupação com tudo que entra na casa, em relação ao orçamento, em relação à questão da saúde, a gente fica informado e a gente procura também é, é [...] discutir isso junto com a categoria (informação verbal)⁴⁸!

A gente toca nesses assuntos a respeito da participação do Sindicato nessa questão é [...] orçamentária do Município. Isso deve ser debatido em algum momento! Isso precisa dar mais ênfase, acho que precisa a gente colocar mais e participar, ser mais participativo! Acho que as entidades hoje, ainda mais hoje, nessas reformas trabalhistas, previdenciária, né?! A gente precisa ser mais participativo! Como

⁴⁸ Presidente SINTESP/Marabá, 04 de setembro 2019.

somos formadores de opinião, precisamos chamar a categoria, é [...] cada um no seu, na sua classe, na sua atividade econômica, né?! Sua atividade do CNAE, né?! Dos sindicatos. [...] Então, a gente precisa ser mais [...] chamar a categoria pro entendimento, pra esse debate! Então, precisamos ser realmente mais *participativo* (informação verbal)⁴⁹!

A mobilização dos representantes da sociedade civil junto à parte do orçamento que versa, especificamente, sobre os recursos que foram mobilizados nas áreas que suas instituições têm representatividade, como saúde e educação, não consegue estabelecer uma relação maior de participação efetiva no todo da peça orçamentária. O representante do SINTRARSUL de Marabá deixou claro em sua resposta que esses representantes não interagem entre si para ampliar o debate sobre o orçamento executado, muito menos no momento de sua elaboração, na confecção da LDO, o que impossibilita a compreensão de todo o processo de participação que envolve o orçamento público.

Sem essa premissa de compartilhamento de informações, verificação de realidades comuns, pontos de interseção entre as áreas para melhor alocação e aproveitamento dos recursos escassos, as possibilidades de atuações conjuntas demandariam redução de gastos e/ou destinação maior para áreas com carência orçamentária, conhecimento das rotinas para melhor participação, e para ampliar a base de participação do munícipe através das classes por eles representadas e com isso: mobilizar uma maior número de cidadãos conhecedores das questões que envolvem direta e indiretamente o orçamento; ganhar musculatura representativa diante das decisões unilaterais que o poder executivo, com a anuência do legislativo, teve e tem no orçamento dos municípios pesquisados; e finalmente, poder contribuir para a criação de uma esfera pública maior e verdadeiramente democrática, com acesso aos dados referentes à construção, aprovação, fiscalização e prestação de contas da peça orçamentária dos três municípios, o que efetivamente não ocorreu.

Só lembrando que o orçamento público, quanto à participação popular, não fica restrito apenas à sua elaboração inicial, neste caso a LDO, e sim a toda a sua trajetória, inclusive nas suas prestações de contas quadrimestrais e sua prestação de contas referentes ao ano fiscal de sua execução. Ainda, é necessária a disponibilidade de dados legíveis à população, para que a mesma possa, a qualquer momento, questionar junto ao poder público constituído qualquer item do orçamento, seja na sua fase embrionária, ou mesmo após a sua aprovação pelos Tribunais responsáveis por tal controle.

Neste aspecto, o que deveria ser uma maior assertiva dos representantes da sociedade civil dos três municípios para a participação social junto ao orçamento público, devido ao

⁴⁹ Presidente do SINTRARSUL/Marabá, 05 de setembro 2019.

know-how que os mesmos construíram com suas experiências de envolvimento com o orçamento público em suas respectivas áreas, fica circunscrito apenas ao espaço de atuação de suas respectivas instituições, não alcançando o grande público, nem mesmo conseguindo gerar uma participação maior que venha a envolver de forma conjunta essas instituições, pois, para este tema, não há uma coesão entre eles, apenas ações individuais com prerrogativas classistas, nunca com a abrangência que o tema participação junto ao orçamento público merece.

Com isso, o orçamento nos três municípios caminha durante o ano fiscal da mesma forma como foi elaborado: sem participação popular e sem a formação de uma esfera pública mínima para sua legitimação. Nesse caso, constata-se um desequilíbrio entre os poderes que existem em uma esfera pública, na qual o poder executivo e legislativo formam o consenso decisório sobre como deve ser o orçamento público de Cametá, Capanema e Marabá, afastando a população local e/ou seus representantes dessa esfera, conforme preconiza Habermas quando explana sobre a configuração política da esfera pública burguesa:

O processo, politicamente relevante, do exercício e do reequilíbrio dos poderes transcorre diretamente entre as administrações privadas, as associações, os partidos e a administração pública; o público enquanto tal só esporadicamente é inserido neste circuito do poder e, então, apenas para que aclame (HABERMAS, 2003, p. 208).

Refletindo essa constatação do autor, é impossível não perceber sua semelhança quando se vem à mente a forma como a participação popular junto ao orçamento público foi tratada nos três municípios. O espaço na esfera pública foi cedido apenas a uma claqué apoiadora do poder público local constituída para aquela função, deixando de lado o equilíbrio de forças entre os demais membros daquelas sociedades, fortalecendo apenas um lado que toma para si o direito de opinar e decidir sobre o rumo dessa política pública.

O *feedback* inexistente para os representantes da população explicita uma eficiente cadeia de ações propositalmente moldada pelo executivo e o legislativo para criar uma névoa em torno da publicização, divulgação e discussão em torno do orçamento municipal. As respostas dadas pelas Secretarias Municipais e pelas Comissões de Orçamento e Finanças sobre o andamento do orçamento, desde sua origem até sua execução, apresentam uma dicotomia entre o que se fala e o que realmente aconteceu no momento em que se construía a LDO-2020 e durante a execução orçamentária de anos anteriores, neste último caso referenciado pelo Relatório de Gestão Fiscal. Os técnicos e secretários do executivo municipal, principalmente de Capanema e Marabá, não conseguem responder de maneira

clara a existência de processos dirigidos para sensibilizar e atrair os representantes da população e os demais cidadãos para as discussões da LDO-2020:

Olha, não! Especificamente assim, não! O quê que a gente tem que consegue[...] É [...] Informar a comunidade em geral, a população? É durante a [...] que nós elaboramos depois, a [...] como você disse, que tá previsto na Legislação, as audiências públicas do quadrimestre, né?! Que são obrigatórias na prestação de conta, né? Dentro dos anexos da Lei de Responsável Fiscal. Nesse momento, né?, a gente procura fazer uma, uma, uma apresentação mostrando, em algumas telas que a gente apresenta os relatórios de forma resumida, o que estava previsto no orçamento, quê que foi executado até naquele momento, né?! E o percentual, mas é nessa linha! Então é nesse momento que a população tem conhecimento de como é que tá sendo executado o orçamento. Nessa audiência pública, que são entre [...] nós fazemos três cronogramas (informação verbal)⁵⁰!

A pergunta que gerou esta resposta confusa e desconexa foi sobre quais os instrumentos que Secretaria de Administração lançou mão nos últimos exercícios orçamentários e financeiros para auxiliar na participação popular junto ao desenvolvimento do orçamento. A resposta por si só demonstra o problema que o entrevistado tem em explicar, ou tentar explicar, o que não aconteceu, a aproximação do executivo municipal com os representantes da população e demais munícipes, o que é reforçado com o relato do entrevistado 02 (SINTESP/Marabá).

Levando em conta a narrativa de Habermas (2003, p. 31), que afirma que [...] “O Estado moderno é essencialmente um Estado de impostos, e a administração financeira é o cerne de sua administração”, torna-se imperioso para uma democracia deliberativa a formação de uma esfera pública em torno desse tema. Compreender, atuar, deliberar, decidir e fiscalizar esta política pública faz parte da esfera pública que gira em torno dela.

O que se registrou nas análises das entrevistas dos representantes da sociedade civil foi o contrário, um distanciamento total, ou, em grande parte, desses representantes das discussões orçamentárias municipais. Não há da parte deles conhecimento, disponibilidade e, em alguns casos, vontade política em criar um ambiente que promova a aproximação da população local com seu orçamento. Percebe-se que alguns desses representantes, de forma subjetiva, não reconhecem a força que tem suas instituições diante do orçamento, principalmente no momento da sua formação. Sobre as instruções para a LDO, o Entrevistado 05 se indigna com a falta de *feed-back* sobre o orçamento para a população do município, mas não cita que essa deficiência também é crônica quando se trata da criação de um

⁵⁰ Secretário Municipal de Planejamento Marabá, 2019.

ambiente de interação entre os representantes da sociedade civil e o Estado para uma maior apropriação por parte desses agentes dos ditames do orçamento.

Quando existe algum lampejo neste sentido, ele aparece na forma de ações setorizadas. Durante a pesquisa, em nenhum momento transpareceu por parte desses representantes a possibilidade de se conjugar esforços para uma ação mais ampla, apoiando e auxiliando a participação dos munícipes para este fim. Os representantes pesquisados não tinham entre suas metas e planos qualquer tipo de ação que viabilizasse a democratização do orçamento municipal. Alguns deles demonstraram em suas respostas que mesmo os temas a que são afeitos e fazem parte do escopo dessas instituições e estão presentes no orçamento, dificilmente são trabalhados no começo da montagem orçamentária, como na elaboração da LDO, menos ainda quando da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal.

As respostas esclarecem que esses representantes só se debruçam sobre o orçamento de forma individualizada, em que cada instituição trata de atuar de acordo com os interesses das instituições que eles representam, deixando de tratar de interesses comuns que muitas das vezes tangenciam-se conjuntamente em vários itens que fazem parte do orçamento, como por exemplo saúde e educação. Sem essa ação conjunta, os representantes da população não conseguem gerar um ambiente de diálogo interdisciplinar com base nos temas que invariavelmente estarão no orçamento municipal. Essa característica individualista por parte desses representantes não permite uma visão do todo orçamentário, que se faz necessário diante das ações que, a cada dia, estão mais integradas entre as diversas políticas públicas, além dos recursos escassos e o crescimento da vinculação orçamentária.

Outro fato comum percebido nas respostas dos entrevistados é que muitos deles afirmaram que atuaram junto aos orçamentos quando os mesmos já estavam em curso e, novamente, de forma pontual e classista, como no caso da falta de recursos para uma escola, ou o remanejamento de recursos da saúde para outra área. Além dessa pontualidade, esses representantes não conseguem traçar um plano conjunto de atuação e menos ainda apresentar uma proposta de aproximação dos munícipes com o orçamento, nem mesmo entre os seus representados.

Com isso, esses representantes não conseguem incentivar os munícipes na direção da geração de uma esfera pública aberta constantemente para se debater o orçamento, como propõe a LRF, e como deveria ser em uma democracia deliberativa. O espaço não se inicia, ele permanece no vácuo, sob as cabeças dos cidadãos de Cametá, Capanema e Marabá. O que é comum entre os habitantes desses municípios, em termos de discussão orçamentária, são as ações *ex-post facto*, geralmente em situações extremadas que envolvem os gestores públicos

diante da má versação dos recursos, que são explicitadas quando se tornam visíveis as falhas de gestão, ou a maneira propositadamente indevida do uso dos recursos previstos no orçamento.

Se o debate sobre o orçamento público é pouco usual nos três municípios, sua base tecnocrática só tem crescido com o avanço de prerrogativas e exigências legais e instrumentais para a execução orçamentária das rubricas existentes na peça orçamentária, sejam elas originárias de recursos próprios ou de repasses estaduais e/ou federais. Muitas das vezes, os programas que envolvem repasses de outros entes da federação, como o FUNDEB, já trazem a obrigação da participação popular como exigência prévia para sua elaboração, aprovação e fiscalização, com normas que têm como finalidade acentuar e despertar uma maior participação social junto a estes recursos que compõem o orçamento. Essa base tecnocrática, que passa pela agência de fomento, chegando aos Tribunais de Contas, se apresenta, nos casos analisados, mais como uma formalidade burocrática, como visto após os relatos dos Controladores e técnicos do TCM-PA, e das secretarias executivas dos municípios pesquisados. Muito menos se leva em conta a possibilidade de maior controle social dos municípios diante de seu orçamento.

Os cidadãos desses municípios não conseguem, através dos representantes da sociedade civil, estabelecer de maneira sistematizada e racional um *link* definitivo e contínuo com o orçamento.

A esfera pública e o ambiente democrático, com certeza, cresceram nos três municípios, se comparados às décadas anteriores; porém, no quesito que trata da questão orçamentária, isso pouco avançou. A base democrática para a criação de um processo deliberativo lançada no final dos anos 1980 fez surgir e crescer uma esfera pública lastreada na institucionalização dos instrumentos que tornaram obrigatória a participação popular em vários setores que antes eram exclusivos e restritos ao Estado. Porém, no que se refere ao orçamento público, a participação popular ainda tem um longo caminho a percorrer, com inúmeros obstáculos; Cametá, Capanema e Marabá são exemplos dessa realidade. Como afirma Habermas (2003, p. 17), “[...] tendências à decadência da esfera pública não se deixam mais desconhecer: enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força”.

Nos municípios estudados, a esfera pública foi ampliada nas últimas décadas. Conselhos Municipais de Políticas Públicas foram criados, sindicatos ganharam força, assim como as associações de diferentes matizes, porém nenhuma delas foi capaz de gerar uma aproximação da população com seu direito de influenciar no orçamento municipal. Nenhuma

delas interfere no ciclo vicioso de dominação governamental sobre a peça orçamentária e nenhuma das entidades pesquisadas tem qualquer tipo de proposta exequível para reverter este quadro.

Os representantes da sociedade civil conseguem constatar o distanciamento dos municípios diante do orçamento e identificam também a falta de interação destes com os agentes públicos que deveriam ser os responsáveis pela organização do processo de participação (entrevistados 04 e 05). Porém, apresentam no escopo das suas respostas pouca familiaridade com as questões que se remetiam a essa participação popular, aparentando duas situações: a) incipiente conhecimento técnico sobre participação social junto ao orçamento; e b) desinteresse no tema.

Na LDO de 2020 em Cametá, Capanema e Marabá, os representantes da sociedade civil não conseguiram propor ou incentivar debates ou diálogos com a comunidade para trazer à tona a questão do orçamento que seria aprovado logo em seguida pelo legislativo municipal. Pelos relatos desses representantes, novamente se repetiu o mesmo cenário de anos anteriores: os cidadãos não participaram, ou participaram muito pouco da elaboração da LDO, e menos ainda da fiscalização do orçamento de 2019 em vigor no momento da pesquisa.

As instituições representantes da sociedade civil analisadas poderiam, com um pouco mais de esforço e união entre eles, incentivar a criação de um ambiente que se proporciona um maior conhecimento sobre o tema orçamento público, o que possibilitaria a criação de uma esfera pública atuante junto ao orçamento. Elas tratam de temas orçamentários em suas ações, por isso mesmo tem a expertise e estão habituadas a esse campo de atuação. Cada setor onde esses representantes atuam, invariavelmente, tem questões que envolvem diretamente o orçamento municipal. O *feed-back* inexistente é um dos itens que demonstram esse distanciamento desses representantes com as propostas orçamentárias de forma geral, o que reverbera em pouca possibilidade de gerar uma esfera pública ampla sobre essa política pública, continuando como um tema setorializado, individual e isolado nas questões de cada instituição.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de redemocratização no Brasil na década de 80 do século XX, que teve na Constituição de 1988 a sua base estruturante, seja no âmbito legal ou no incentivo a práticas democráticas que antes eram inexistentes ou pouco comuns no país, oportunizou o começo da participação social junto às políticas públicas efetivadas pelo Estado brasileiro, dentro de um parâmetro normativo e legal, que tinha como meta principal gerar na população o interesse e o conhecimento racional sobre essas políticas, na tentativa de se gerar uma esfera pública democrática e participativa, com representatividade junto a esse Estado, que por séculos renegou ao limbo qualquer possibilidade real de uma maior participação social em suas ações, planos e meios.

Porém, apenas leis e normas não são suficientes para uma mudança de paradigma, neste caso a reversão da não participação popular na esfera pública nacional. É necessário todo um complexo desenho de atos e atitudes que possam empurrar a sociedade para o desafio do protagonismo junto com os demais agentes políticos e tecnocratas, que sempre dominaram as ações dentro dessa esfera e sempre rechaçaram o menor movimento que pudesse compartilhar este poder com outros atores.

A mobilização popular para influenciar as políticas públicas nunca foi e talvez nunca será tarefa fácil no Brasil. A desigualdade social gigantesca, a apatia política, os séculos de dependência dos pobres, a “ralé”, como fala Jessé Souza, a burocracia que serve a interesses corporativos ou de grupos políticos dominantes, a casta em várias instâncias da República, dentre outros motivos, nos leva a crer que a luta ainda será árdua e longa. Porém, se analisarmos com a métrica do contexto histórico e avaliarmos a participação social antes de depois da redemocratização dos anos 1980, podemos dizer que avanços têm sido implementados na direção de um esfera pública deliberativa e participativa na sua essência, fazendo surgir novos modelos de relações entre a sociedade e o Estado, que envolve a população e/ou seus representantes, que não aqueles eleitos para os executivos ou parlamentos país afora.

É uma nova forma de representatividade democrática que está em curso, com variações de caminhos e experimentações através da institucionalização da participação social, que surgem tanto da métrica dos processos normatizados e legalmente estabelecidos, como das iniciativas que emergem do seio de comunidades pelo país afora, fazendo com que ocorra a possibilidade de uma “... mudança no processo de formulação de políticas públicas,

que deixa de estar confinado nos gabinetes técnicos e passa a incluir grupos tradicionalmente marginalizados na política” (COELHO; NOBRE, 2004 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 12).

O fortalecimento de instâncias sociais que analisam criticamente o desempenho de governos, nacionais ou subnacionais, que esclarecem suas formas e resultados com empenho crítico na direção de semear o debate sobre vários temas, que geram políticas públicas, tem se alargado no país. A criação de grupos que passam a representar segmentos da população em diversas instâncias institucionais, como os Conselhos e o fortalecimento de outros grupos que já existiam, como os sindicatos e associações, foi um dos efeitos dessa redemocratização e sua proposição à participação social. “A maior inserção da sociedade no processo político tem sido apontada como saída para a crise de representatividade das democracias, na sua incapacidade de tornar presente um povo complexo e plural” (ALMEIDA, 2013, p. 11).

Passado mais de três décadas da promulgação da Constituição de 1988, esses grupos foram ganhando expertise e corpo diante do desafio da participação democrática. Muitos de seus membros ascenderam a posições políticas relevantes no Estado, e isso, mesmo com atropelos, evidencia um sinal de que as mudanças verdadeiramente ocorreram, pois antes não havia espaço na esfera pública para que esses atores tivessem voz e representatividade.

Esse movimento foi suficiente para o surgimento de uma esfera pública participativa no debate sobre políticas públicas no Brasil? Em alguns casos sim, em outros o processo parece ainda estar em curso. Neste último, se enquadra a participação social junto ao orçamento público que:

Em outras palavras, concomitantemente com a racionalidade burocrática que envolve os processos de planejamento e orçamentação no setor público, o ciclo de gestão também é permeado por conflitos e disputas que tornam a elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPA, assim como da LDO e da LOA, um processo complexo e, não raro, pouco transparente, a começar pela sua própria tecnicidade, que dificulta o diálogo com os ‘não especialistas’ (OLIVEIRA, 2013, p. 20).

As análises realizadas junto à LDO de 2020 em Cametá, Capanema e Marabá de pronto reforçam que, nestes casos, a participação social junto ao orçamento público municipal parece uma meta muito distante. Os atores estão sob uma névoa que os envolve de forma a encobrir não apenas a realidade normativa das peças orçamentárias, mas todo o contexto que deveria fomentar o debate público sobre o orçamento. O executivo e o legislativo municipal não querem ampliar, e em alguns casos, como em Cametá, inaugurar o debate, a deliberação. Já os representantes da população pouco interesse tem em desenvolver formas e mecanismos que viabilizem uma análise racional e crítica do orçamento, mesmo quando envolve recursos que serão alocados em suas áreas de atuação. O orçamento ficou dessa forma incompleto,

levando em conta a LRF e o EC, pois em nenhum dos três municípios conseguiu atingir um grau de participação social que pudesse gerar uma esfera pública ampla e democrática em torno de tal política pública.

Os meios que se implementam para organizar e divulgar um processo de participação não ocorreram de forma satisfatória, ou mesmo nem ocorreram. As audiências públicas foram arremedos de uma participação sem representatividade ou mesmo efeitos práticos na LDO. O próprio TCM-PA não tem interesse algum em monitorar a lei que permeia e exige a participação social nos orçamentos. Dessa forma, abriu-se o espaço para que as três prefeituras não tivessem qualquer tipo de preocupação quanto à criação verdadeira de uma lógica de participação. O que se viu foi apenas o cumprimento de métricas legais, que pouco ou quase nada acrescentaram ao fomento de um debate público sobre peça orçamentária municipal de 2020.

O desinteresse dos representantes da sociedade civil também chama a atenção. Alguns relatam experiências de uma maior participação em legislações passadas, como no caso de Cametá, com momentos de implementação do Orçamento Participativo. Porém, hoje quase nada restou de tais experiências, não existe nenhum fragmento na condução da deliberação, elaboração e aprovação do Orçamento em 2020 nos três municípios que se remeta a esse momento ou algo semelhante. Pelo contrário, o que se viu foi um distanciamento dos munícipes de seus representantes no executivo bem como dos vereadores quanto à questão da participação popular.

Os representantes do poder executivo dos municípios pesquisados, em maior ou menor grau, dominam amplamente as questões que envolvem o orçamento e fazem valer sua vontade no momento da sua aprovação, e depois na sua fiscalização. Tanto em Cametá, como em Marabá e Capanema, a situação era maioria na Câmara de Vereadores no momento de aprovação da LDO-2020. E mesmo quando a oposição se fez presente, como no caso de Marabá, onde o Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara de Vereadores era da oposição, ficou clara a dificuldade técnica e política em se aproximar de uma lógica de deliberação popular sobre o orçamento.

Além disso, o tecnicismo da peça orçamentária, propositalmente inteligível para uma compreensão de todos os envolvidos, faz com que o orçamento seja tratado como algo de especialistas, de experts, que não pode ser traduzido para o todo da comunidade, principalmente para a parcela mais pobre da população, que é a maioria nos municípios pesquisados. Isso abre um enorme espaço para a dominação inequívoca dessa política pública e de seus desdobramentos para um pequeno e seletivo grupo de técnicos que se revezam ao

sabor dos mandatos, ou são contratados com um único fim: manter o domínio do grupo político instalado nas prefeituras sobre o orçamento, a fim de organizá-lo à sua vontade, porém sem gerar qualquer tipo de equívoco quanto à sua legalidade e normatização, o que envolve também os preceitos legais exigidos para a participação social.

[...] realizar um processo de participação social efetivo em todo o ciclo de gestão é um desafio que não será resolvido facilmente e que, de maneira oposta, já se mostra um processo não linear de modernização e transparência da Administração Pública, na qual o princípio da democratização vem sendo exercido e aprofundado até o limite dos sistemas informacionais e da cultura burocrático-autoritária (OLIVEIRA, 2013, p. 20).

É bom reforçar, como faz Oliveira, que a Constituição de 1998 reforçou a participação social junto ao orçamento público com diversos dispositivos que deram origem a Leis que reforçaram esta exigência constitucional, como o Art. 5º, XXXIII, Art. 37, § 3º, início II, e Art. 216, § 2º, que vieram a originar a Lei 12.527 de 2011, de Acesso à Informação, e:

Além desses dispositivos, é importante destacar a determinação constitucional de participação social na gestão das políticas de saúde (arts. 197 e 198, III), assistência social (art. 204, I) e da criança e do adolescente (art. 227, § 1º), que deram origem aos primeiros conselhos de políticas públicas, paritários entre sociedade civil e governo e deliberativos. As políticas de educação (arts. 205 e 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), meio ambiente (art.225) e de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º) também trazem previsões constitucionais de participação (OLIVEIRA, 2013, p. 20).

As já citadas LRF e EC também reforçam a participação social junto ao orçamento.

O modelo de participação social está emoldurado na legislação sobre o orçamento público de forma incontestada, porém renegado apenas à composição documental a ser enviada aos agentes de controle, que no caso de Capanema, Marabá e Cametá, nem a essa motivação são úteis, pois as Controladorias do TCM-PA não se aprofundam na verificação desse item legal, a não ser em raros casos quando acionado pelos representantes da sociedade civil organizada. Esse acionamento, na maioria das vezes, trata de interesses de um setor ou área de abrangência da instituição representativa, nunca tratando especificamente da participação de forma global, ou melhor dizendo, da falta dela, geralmente ocorrendo quando da existência de grave problema que tem como origem dotações orçamentárias que não foram analisadas, debatidas e aprovadas pela população em momentos como das audiências, e que impreterivelmente aparecem em momento críticos, como a falta de recursos para pagamento de salários e demais proventos a servidores públicos municipais.

É neste instante que a população se “relaciona” com o orçamento e descobre que o que está em curso já foi alvo de todo um processo de escolhas e definições orçamentárias da qual

ela não fez parte. A resolução para esses imbróglis que envolvem o erário público já estabelecido em Lei são de difícil solução e, em muitos casos, causam indignação e revolta de parte da população, pois afetam diretamente a execução de políticas públicas essenciais. Porém, é perceptível que a revolta dura pouco, já que no ano seguinte o orçamento público segue o mesmo rito de anos anteriores: pouca transparência, centralização do planejamento pelo executivo, conivência e descaso do legislativo, desinteresse dos representantes da sociedade civil e afastamento da população de seus níveis decisórios.

Nos três municípios, não causou nenhuma estranheza aos entrevistados - tanto do executivo, do legislativo e dos representantes da sociedade civil - o distanciamento da população de seu orçamento.

Em Capanema, em 2019, realizaram-se quatro audiências públicas para a LDO-2020, que abrangeram todos os bairros da área urbana, que concentra a maioria de seus moradores; porém, na principal delas, a divulgação, data, horário e local foram praticamente ignorados pelos munícipes. A audiência serviu mais como uma prestação de contas informal da parte de alguns secretários municipais. A câmara de vereadores tinha apenas um representante, sem a presença do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças e, o mais significativo, sem a presença do Prefeito. O esvaziamento foi latente. Houve poucas falas de alguns poucos representantes de conselhos e de servidores das secretarias, estes últimos apresentaram solicitações de recursos para pleitos dessas pastas.

Em Marabá, a Audiência Pública foi realizada na Câmara de Vereadores, com apoio da Comissão de Orçamento e Finanças. Conforme já relatado pelo Presidente da Comissão, existe uma grande dificuldade em se tratar do tema entre os seus pares, o que ocasionou o distanciamento dos representantes do legislativo da LDO-2020. Apesar do relato do Secretário de Planejamento que afirmou a ocorrência de divulgação da referida Audiência, não existe nos arquivos eletrônicos da Secretaria, ou mesmo da Prefeitura Municipal, registros dessa divulgação, apenas uma página no site da Prefeitura e da Câmara registrando algumas imagens e informando a ocorrência da Audiência.

Em Cametá, em 2019, não ocorreu nenhuma Audiência Pública para se debater a LDO-2020. Segundo informações do Técnico da Secretaria de Planejamento, do Secretário Municipal, do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças e dos representantes da sociedade civil entrevistados, não há explicação plausível sobre o motivo da não realização da audiência. A LDO foi apresentada e aprovada através de uma única Sessão Ordinária em 26/06/2019 (ANEXO). O relato do Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças sobre a falta de interação com a comunidade cametaense sobre a peça orçamentária segue o mesmo

roteiro de seus pares de Capanema e Marabá: desinteresse por parte dos vereadores pelo tema; falta de capacidade técnica instalada para melhor análise da LDO; desinteresse da população; e desconhecimento do planejamento orçamentário realizado pela prefeitura. Essa são as justificativas pela ausência da participação social.

Nos três municípios, o controle social sobre o orçamento municipal é rarefeito ou inexistente. Quando existe, não tem força suficiente para mobilizar os interesses dos cidadãos diante de suas necessidades e das políticas públicas necessárias para planejar e implementar a sua execução e controle.

Os instrumentos existentes para a participação social junto ao orçamento público, apesar de disponibilizados e incorporados à legislação desde 1988, não foram suficientes para gerar uma participação efetiva dos cidadãos de Capanema, Marabá e Cametá, muito menos de influenciar na possibilidade de criação de uma esfera pública deliberativa junto a esta política pública. Segundo Oliveira, citando Avritzer (2008), “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47 *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 34).

A articulação para a implementação de “desenhos participativos” nos três municípios está muito distante da realidade preconizada pelos instrumentos legais que norteiam o tema da participação social junto ao orçamento. Em maior ou menor grau, o que se constatou foi a intencionalidade de não incluir a população local nos debates sobre os recursos públicos via orçamento. Para a LDO de 2020, nenhum dos três municípios criaram processos de articulação exitosos para esse fim. Ou eram plenárias dominadas pelo executivo, como no caso de Capanema, ou a audiência foi vazia e não conseguiu despertar nem mesmo o interesse dos vereadores, como no caso de Marabá, ou, como em Cametá, onde a LDO-2020 foi aprovada sem nenhuma audiência pública ou algo semelhante.

As organizações públicas dos três municípios não conseguem no orçamento público gerar a “expressão de sua intencionalidade pública” (HABERMAS, 2003, p. 234); com isso, não se estabelece uma esfera pública representativa, mesmo com suas formas institucionais em vigor, como as Leis que permeiam a participação social junto ao orçamento público. Em Cametá, Capanema e Marabá, os políticos profissionais substituíram a prestação de contas à população pela propaganda sistemática, em que o debate sobre o orçamento não tem espaço, e não é encorajado por esses políticos (HABERMAS, 2003).

A falta do debate público e consistente na LDO 2020 demonstra que o governo e o parlamento desses municípios buscaram apenas “[...]resoluções previamente negociadas por

baixo do pano[...]” (HABERMAS, 2003, p. 240), que apenas serviu para uma prescrição formal do orçamento, exigido por Lei. O governo e o parlamento deixam de ter uma discussão pré-parlamentar, antes do envio da LDO 2020 para a câmara de vereadores, como prevê a LRF e o EC. Com isso, se altera propositalmente a estrutura da esfera pública deliberativa. Os temas de interesse público não são debatidos previamente pela população, antes de ingressarem nas instâncias formais de deliberação, neste caso, a Câmara de Vereadores. Mesmo os representantes da sociedade civil pesquisados nos municípios analisados não têm interesse e discernimento político em inverter esta lógica. Grande parte da LDO 2020 de Cametá, Capanema e Marabá, seguiram precisamente este roteiro.

A participação social nos três municípios não fica em um segundo plano no caso da LDO 2020 nos três municípios, ele simplesmente não existiu, ou quando ocorreu foi apenas para cumprimento do regramento legal, como dito anteriormente.

O processo de implementação de uma política orçamentária participativa e publicamente debatida contraria a lógica dos governos e dos parlamentos pesquisados. Elaborar um relato confiável que viabilizasse momentos que pudessem informar e formar a opinião pública local, atraindo os cidadãos interessados na vida pública para o debate orçamentário, poderia revelar o que se discute *interna coporis* nas negociações do orçamento, colocando em risco a lógica de dominação dos recursos públicos que está em curso, além de retirar dos políticos parte da decisão sobre a alocação desses recursos (HABERMAS, 2003).

Outro ponto importante é o papel das instituições representantes da sociedade civil na participação junto ao orçamento municipal que não conseguem gerar um processo permanente, mínimo que seja, de integração do cidadão com essa política pública, mesmo sendo essas instituições dependentes, em sua grande parte, de recursos públicos, como os sindicatos e conselhos da área de educação, saúde e assistência pesquisados. Aos munícipes, a alternativa de instituições que pudessem lhes representar no debate sobre o orçamento de 2020 não existiu. A personalidade pública fundamental para a formação da “esfera pública politicamente ativa” (HABERMAS, 2003, p. 247) não foi estimulada por esses representantes. Suas instituições cuidam tão somente de seus interesses setoriais, mesmo tendo elas possibilidades de gerar um movimento de proatividade popular na direção de incentivar o debate sobre a peça orçamentária de cada município.

Tem-se então o seguinte quadro: de uma lado o Estado, aqui representado pelo executivo e o legislativo municipal, sem a menor disposição em criar um ambiente participativo quando da elaboração, implementação e fiscalização do orçamento público; do outro lado, os representantes da sociedade civil desinteressados e desqualificados político e

tecnicamente para gerar esse ambiente; e no meio as populações de Marabá, Cametá e Capanema, cada dia mais distantes de seu orçamento, sem perspectiva de construção de uma esfera pública que possibilite a deliberação desse tema. Abre-se o espaço para a manipulação da opinião pública, através dos representantes eleitos, que aos olhos dos munícipes são os que devem unicamente tratar e conduzir o orçamento. Não existe qualquer correlação de forças política para essa questão. O orçamento é parte integrante do *status quo* desses governos.

A população desses municípios, mesmo tendo o direito à expressão e à opinião sobre o orçamento público, com liberdade para reunião, para crítica e mesmo intervenção, conforme as leis em vigor, não tem chance de promover tais ações.

Não existe a construção de redes sociais pré-reflexivas e automáticas para viabilizar formas de solidariedade social que venham a intervir positivamente no orçamento municipal. Os representantes do poder público veem a população local com personalidade inapropriada para a construção coletiva do seu próprio orçamento, como um empecilho ao avanço dos trabalhos necessários para o planejamento, formulação e execução orçamentária. Chama a atenção que muitos desses representantes têm a mesma origem do restante da população: as camadas subalternas dessas sociedades.

Eles sofrem uma mutação quando se reverterem de poder político, mimetizando seus antecessores em um ciclo vicioso que não permite a aproximação junto às políticas públicas dos “dependentes”, dos “agregados”, que formam a maioria da população dos três municípios, cabendo a estes se resignarem ao seu lugar na estratificação social indelével no tempo, o de submissão ao poder político e econômico da classe mandatária local, que só pode ser revertida quando um desses agregados, por alguma razão, acende à classe política e/ou econômica local, fazendo imediatamente o que a sua nova classe ordena: manter a postura de submeter a população ao velho padrão de dependência, em que o orçamento tem papel preponderante, já que é nele que se instrumentaliza e se concretizam os direcionamentos para a manutenção e ampliação da classe mandatária através do domínio das políticas públicas locais (SOUZA, 2006).

Grande parte da população dos três municípios tem uma vida à margem do que se convencionou chamar de “sociedade competitiva”. A eles cabem a dependência do Estado sem poder de criticidade, de inclusão e de decisão no debate político, que é dominado pelos “incluídos”, famílias tradicionais, grupos políticos que se revezam no poder, funcionários públicos do alto escalão municipal e dirigentes de instituições representativas da sociedade civil. Raras são as possibilidades em que verdadeiramente a população local conseguiu participar das decisões públicas referentes ao orçamento municipal em Cametá, Capanema e

Marabá. E não foi diferente quando da elaboração e aprovação da LDO de 2020 (SOUZA, 2006).

Os cidadãos dos municípios analisados tiveram pouca ou nenhuma oportunidade de criar canais que pudessem acessar seu direito Constitucional de participação junto ao orçamento público de 2020. As deliberações sobre a LDO para aquele ano demonstraram que o modelo de participação social previsto pela legislação brasileira quando se trata de orçamento público não funcionou nesses municípios. Mesmo com a existência de uma representatividade da sociedade civil atuante há muito tempo em suas respectivas áreas, os governos municipais encontraram uma forma de excluir esses representantes do debate geral sobre o orçamento, organizando as premissas básicas das audiências, quando ocorreram, de forma a manter esses representantes distantes do eixo central do debate público sobre a peça orçamentária, dificultando ao máximo que se leve as decisões sobre os recursos públicos de 2020 para quem de direito: a população local.

Os membros das entidades representantes da sociedade civil entrevistados não conseguem quebrar a inércia que existe quando se trata da participação da população local no orçamento municipal. Para eles, a participação setorizada que atinge os seus representados é o suficiente. Não conseguem perceber que as políticas públicas contemporâneas são executadas, em muitas instâncias, de forma integrada, em que áreas como educação, saúde, saúde, segurança e assistência, por exemplo, estão contidas em um mesmo projeto/programa, que necessariamente vai envolver várias dessas instituições representativas e, conseqüentemente, uma grande parte da população desses municípios.

Ou seja, como já alertava Souza na sua análise sobre a construção de redes sociais, os membros dessas instituições nos três municípios não conseguem suscitar junto às populações locais a formação de uma consciência pré-reflexiva, que venha a incorporar “esquemas cognitivos e avaliativos” que possam ser ampliados e transmitidos de geração para geração, possibilitando no futuro a criação de redes sociais “automáticas”, neste caso específico quanto ao debater sobre o orçamento, permanecendo a população à margem de quase todo o processo que trata de sua peça orçamentária (SOUZA, 2006).

Quando se analisa a forma de participação social na LDO de 2020 dos três municípios, volta à mente a questão levantada por Habermas (2003) quanto à formação de uma opinião pública nos países desenvolvidos, antes identificada neste contexto como uma “expressão de uma atitude”, uma “assertiva quanto a tópico controverso” passa a ser algo que representa a opinião de um grupo, que se impõe como opinião dominante fazendo com que :

[...]o membro individual do grupo tem uma (provavelmente errônea) concepção quanto à importância da sua opinião e do seu comportamento, ou seja, de quantos dos demais membros, e quais deles, partilham ou rejeitam o hábito ou a perspectiva por ele defendida (HABERMAS, 2003, p. 281).

No caso de países em desenvolvimento como o Brasil, e de certa forma analisando a situação em tela, ou seja, o orçamento público municipal em três cidades da Amazônia brasileira, não houve a “formação de uma opinião pública” que viesse a ser substituída ou dominada pelo poder político local: “Não há opinião pública... nem atividade refletindo ou representando a atividade de um grupo ou de um conjunto de grupos” (BENTLEY, *apud* PALMER, p. 11, *apud* HABERMAS, 2003, p. 279). Não houve a possibilidade de formação de uma esfera pública ampla e democrática que venha debater a política pública em questão.

Todas as medidas foram tomadas na direção de afastar os munícipes de seu direito constitucional de participar. Mesmo quando se viu a formação de Audiências Públicas para a LDO de 2020, como em Capanema e Marabá, essas se reverteram em mero instrumento de formalização burocrática perante as instâncias oficiais de controle, essas por sua vez desinteressadas em tratar do tema, como é o caso das Controladorias do TCM-PA pesquisadas. O poder público tratou de expressar a sua opinião sobre o orçamento, rechaçando qualquer possibilidade da formação da opinião crítica do público local. A este coube a submissão ao que foi aprovado pela LDO de 2020, transformando-se em LOA, com a anuência da maioria do parlamento municipal, quase como um ato contínuo, sem discussões mais profundas, com negociações prévias entre os poderes legislativo e executivo que dessem vazão aos interesses políticos e econômicos dos que estavam ali naquele mandato iniciado em 2017.

O modelo de democracia deliberativa habermasiana, com a formação de uma esfera pública que racionaliza os interesses universais de uma coletividade, com opinião pública independente, consciente e racional, tem pouca relação com o que foi o processo de deliberação e aprovação do orçamento público de 2020 em Cametá, Capanema e Marabá, três municípios do Estado do Pará que apesar de suas diferenças socioeconômicas tiveram algo em comum quando se tratou de participação social junto ao orçamento público municipal: excluir a população do processo constitucionalmente previsto de participação dessa importante política pública.

Nem mesmo as instituições representantes da sociedade civil organizada conseguem compreender a importância da participação social junto ao orçamento. Não existiu da parte desses representantes, dirigentes e técnicos dessas instituições a percepção de que, se houvesse a mobilização da população em torno do orçamento de 2020, por meio de ações

conjugadas entre eles e os munícipes, isso poderia possibilitar o respaldo e o aumento da influência e da legitimidade de seus pleitos na LOA daquele ano, e que essa ação poderia também abrir o caminho para que seus interesses se fortalecessem e se transformassem em partes de um interesse mais amplo, que serviria para alocar, de forma estratégica e legitimada pela maioria da população, os recursos que foram disponibilizados para cada área que eles representam.

Isso possibilitaria um movimento de aglutinação entre os vários setores da sociedade em torno dos diversos itens desse orçamento, bem diferente das ações individualizadas de cada instituição que verdadeiramente tratam apenas de seus interesses específicos, muitas das vezes de forma tardia, o que já se provou ser um movimento que, na maioria das vezes, não traz os resultados esperados, pois é muito mais difícil e complexo reverter a alocação de um recurso já aprovado, ou mesmo executado, do que fazer um melhor e maior planejamento desses recursos no momento certo, nas discussões que não existiram quando da elaboração da LDO de 2020 em Cametá, Capanema e Marabá.

Percebeu-se então que, ao se analisar a participação social no orçamento dos três municípios, existem grandes “...dificuldades envolvidas na formação de identidades democráticas e na consolidação de formas coletivas de solidariedade [...]” (AVRITZER, 1996, p. 142) que não podem ser resolvidas apenas por meio de leis e padrões normativos gerados a partir da Redemocratização de 1985 e da Constituição de 1988. A democracia, vinculada aos movimentos sociais e civis, não foi suficiente para que naqueles municípios a sociedade civil se mobilizasse em torno de seu orçamento.

A participação social, fundamental para a construção de uma esfera pública em um regime democrático, ainda é um processo em transição nos municípios pesquisados. Este é um processo de longo prazo. Segundo Avritzer (1996), quando de sua análise sobre a Teoria Habermasiana da Democratização: este é “[...] um processo que certamente ainda não chegou ao seu final, ao perceber que uma série de órgãos do Estado ainda não incorporaram à sua estrutura ou ao seu funcionamento os princípios da ordem democrática” (AVRITZER, 1996, p. 146). Esse foi o caso das Prefeituras e Câmaras Municipais pesquisadas no momento de discussão e aprovação da LDO 2020.

É bom lembrar que no caso do Brasil a construção de uma arena autônoma que venha a limitar o poder econômico e administrativo, como nos casos dos países centrais do capitalismo, ainda é uma realidade distante, e nada indica que o final dessa construção “[...] implicará automaticamente em um desfecho favorável à sociedade” (AVRITZER, 1996, p. 148), como foi o caso da construção da LDO dos três municípios, que sem a participação

social dificilmente poderá ter um final favorável aos seus munícipes, refletindo um processo em que o Estado tenta se legitimar em uma base verdadeiramente não democrática, sem espaço concreto para a participação popular, para o debate livre e racional junto aos recursos que pertencem aos seus cidadãos. Vê-se, neste caso específico, o exemplo claro da “incompletude” do processo de democratização, tão comum nos países latino-americanos como o Brasil (AVRITZER, 1996).

Ainda refletindo Avritzer (1006), a participação social no orçamento público municipal de 2020 em Cametá, Capanema e Marabá expõe que a renovação dos atores sociais no ambiente democrático promovido pela Constituição de 1988 não foi, ainda, suficiente para que ocorresse um maior protagonismo das instituições representativas locais da sociedade civil junto à peça orçamentária. Apenas parte da dimensão política, representada pelas instituições e pelo sistema político municipal, se fez presente no momento de se planejar e definir o orçamento daquele ano.

A população, que deveria ter o parlamento com os representantes da sociedade como ponto de entrada na dimensão política, apoiado pelas instituições representativas, sindicatos, conselhos etc., não consegue introduzir-se em tal dimensão nesta política pública específica, passando ao largo da discussão orçamentária, deixando uma lacuna que é imediatamente preenchida pelo Estado, neste caso representado pelo poder executivo municipal, que não permite a viabilização de um marco legal pré-existente, impedindo a transição de um sistema democrático elitista para outro mais participativo, em que todos os atores políticos influenciados, direta e indiretamente, pelo orçamento viessem a ser plenamente integrados a essa esfera pública.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto. *Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma*. Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016.
- ARISTÓTELES. *Política*. 3. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 1997.
- AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law (EJLL)*, Joaçaba, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016.
- ALMEIDA, Débora Rezende de. Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, Leonardo Barros (org.). *Experiências de participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG; FAFICH, 2013.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo, Câmara Brasileira do Livro. 1996.
- BILLAUD, Jean-Paul. A utopia da cidadania à prova do referencial de política pública de combate à pobreza e às desigualdades. In: CAVALCANTI, Josefa Saete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. (org.). *Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil*. Recife: Editora UFPE, Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2014.
- BECKER, Berta K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? (Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da Ciência). *Parcerias Estratégicas*, São Paulo, n. 12, set. 2001.
- BECKER, Berta K. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 24 de abril de 2004. *ESTUDOS AVANÇADOS*, São Paulo, v. 19, n. 53, 2005.
- BECKER, Berta K. *Urbe Amazônida a floresta e a cidade*. Rio de Janeiro. Ed. Garamond. 2013.
- BELÉM. Tribunal de Contas dos Municípios. *Lei Complementar. 084/2012. Lei Orgânica do TCM, 2012*. Belém, 2013.
- BIBLIOTECA. 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/para/cameta.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- BRELÀZ, GABRIELA DE. Advocacy das organizações da sociedade Civil: principais Descobertas de um Estudo Comparativo entre Brasil e Estados Unidos. In: ENCONTRO ANPAD, 21., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, set. 2007.
- BRANGSH, Luiz. O lado político da política orçamentária. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim (org.). *Cidade, democracia e Justiça social*. Rio de Janeiro: FASE, Rosa Luxemburg Foundation, 2004. p. 19-27.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. **Art. 165**. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão. Brasília, DF, 2002; 2006.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*. Brasília, DF, Edição 2016. 2015. p. 221- 225 (informação verbal).

BRASIL. Câmara de Deputados. *Lei de responsabilidade fiscal*. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação; Edições Câmara, 2017.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Edições Câmara, 2017.

CAMETÁ. Prefeitura Municipal de Cametá. *Lei n. 320 de dezembro de 2018*. Prefeitura Municipal de Cametá, 2018.

CAPANEMA. Prefeitura Municipal. *Lei n. 6.414/03 de janeiro de 2019*, 2019.

CABRAL, CLEITON LOPES. *Percepção de qualidade de vida urbana em Cametá- PA*. Orientadora: Simaia do Socorro Sales das Mercês. 2012. 116f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

CARDOSO, Ana Cláudia Duarte; LIMA, José Julio Ferreira. A influência do governo federal sobre cidades na Amazônia: os casos de Marabá e Medicilândia. Belém. *Novos Cadernos do NAEA*, Belém, v. 12, n. 1, p. 165-196, jun./ 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio; BRITTO, Ana Lúcia de Paiva. Democracia e desigualdade na Baixada Fluminense: reflexões sobre a atuação do Observatório no campo do saneamento ambiental. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim. (org.). *Cidade, democracia e Justiça social*. Rio de Janeiro: FASE; Rosa Luxemburg Foundation, 2004. p. 89-98.

CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/capanema/panorama>. Acesso em: 25 fev. 2019.

CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/cameta/panorama>. Acesso em: 1 mar. 2019.

COLASUONNO, Miguel. São Paulo: governabilidade, descentralização e participação. In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. (org.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: PUC/NEAMP; Editora Cortez, 2002. p. 27-33.

COSTA, Sérgio. Democracia e dinâmica da esfera pública. *Revista Lua Nova*, São Paulo. Editora CEDEC, n. 36, p. 55-67, 1995.

COSTA, Jailson Alves da. Anais do. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 4., 2011, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: UFSC, 2011.

CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de. (org.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília, DF: IPEA, 2010. v.1. livro 9.

DOS SANTOS, Mauro Rego. Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim. *Cidade, democracia e Justiça social*. Rio de Janeiro: FASE, Rosa Luxemburg Foundation, 2004. p. 41-51.

ESTATUTO DA CIDADE. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. *Planejamento de Pesquisa Científica*. São Paulo. Editora Atlas. 2013.

FERNANDES, E. Impacto socioambiental em áreas urbanas sobre a perspectiva jurídica. In: MENDONÇA, F. *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p. 99-127.

FRASER, Nancy. Que é crítico na teoria? O argumento de Habermas e o gênero. In: BENHABIB, S.; CORNELL, D. *Feminismo como crítica da modernidade*. Lisboa. Ed. Rosa dos Tempos, 1987.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (org.). *Pesquisa qualitativa com texto. Imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIACOMONI, JAMES. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOMES, RONALDO MARTINS. A democracia deliberativa de Jürgen Habermas. In: SEMINÁRIO DOS ESTUDANTES DA PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA DA UFSCAR, 8., 2012, [S.l.]. *Anais [...]* ed. [S.l.], 2012. 481p.

GROULX, L. H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, J. *et. al.* A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 95-124.

GRUPPI, Luciano. *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: Ed. L&PM, 1980.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Tradução Gabriel Cohn e Álvaro da Vita. São Paulo: Ed. Lua Nova 14/15, 1993. Texto de apresentação de Habermas no seminário “Teoria da democracia”. Universidade de Valência, 15/10/1991.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre a factividade e a validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro; Editora Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, JÜRGEN. *Teoria do agir comunicativo: racionalidade da ação e racionalidade social*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. tomo 1.

HABERMAS, JÜRGEN. *Teoria do agir comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012. tomo 2.

HORNETH, AXEL. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34. 2003.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE JUNIOR, Augusto. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, v. 20, n. 43, out. 2012.

IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/maraba.html. Acesso em: 26 fev. 2019.

JACCOUD, MYLENE; MAYER, ROBERT. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et.al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 254-294.

KALIFE, Kalília dos Reis. *Mineração de calcário no município de Capanema, Estado do Pará: uma análise a partir da percepção dos moradores do entorno da Jazida B-17*. Orientador: José Bittencourt da SILVA, f. 117 2013. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF. *Lei Complementar no. 101*, abr. 2000. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/leis/lei-complementar-n-101-4-de-maio-de-2000>. Acesso em: 4 mar. 2020.

LIMA, Maria Helena Plamer (org.). *Divisão territorial Brasileira*. Brasília, DF: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia. Departamento de Estruturas Territoriais, 2002.

LUBENOW, Jorge Adriano. As críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à filosofia política de Jürgen Habermas. *Veritas*, Porto Alegre, v. 55, n. 1, jan./abr. p. 121-134, 2010.

MARABÁ. Prefeitura Municipal. *Lei no. 17.899*. dez. 2018.

MARABÁ. Câmara Municipal. Disponível em: <http://www.maraba.pa.leg.br/portaltransparencia/estrutura-administrativa>. Acesso em: 4 mar. 2020.

MARABÁ. Disponível em: <http://maraba.pa.leg.br/institucional/noticias/camara-realiza-audiencia-publica-para-discutir-ldo-2020-com-executivo-e-comunidade?searchterm=audi%C3%Aancia+p%C3%ABlica+para+LDO+2020> Acesso em: 4 abr. 2020.

MARABÁ. Disponível em: <http://www.maraba.pa.leg.br/portaltransparencia/estrutura-administrativa>. Acesso em: 5 out. 2020.

MATHIS, Armin. Inclusão, exclusão e cidadania como desafio para a política em regiões de modernidade periférica. *Novos Cadernos NAEA*. v. 10, n. 1, jun, Belém, 2007. p. 217-241.

MARTINS, Pablo Luiz; VÉSPOLI, Bianca de Souza. O portal da transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento. *Revista de Administração da Fatea*, v. 6, n. 6, p. 93-102, jan./jul. 2013.

MANUAL de orçamento público. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, 2015.

MILTON FILHO, Cordeiro Farias; ARRUDA FILHO, Emílio J. M. *Planejamento de pesquisa científica*. São Paulo. Editora Atlas. 2013.

NUNES, André; OLIVEIRA, Ricardo Borges; BEÚ, Rivany Borges. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria*, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 424-432, set./dez. 2015.

NUNES, Débora Aquino; TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. (Sobre)Vivências ribeirinhas na orla fluvial de Marabá-Pará: agentes, processos e espacialidades urbanas. Belém. *Novos Cadernos*, Belém, NAEA, v. 15, n. 1, jun. 2012. p. 209-238.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do Governo Federal. In: SILVA, Eduardo Moreira da; SOARES, LEONARDO Barros (org.). *Experiências de participação institucionalizada*. Belo Horizonte: UFMG; FAFICH, 2013.

PINZANI, Alessandro. Democracia *versus* tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Revista Lua Nova*, São Paulo, v. 89, p 135-168, 2013.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.maraba.pa.leg.br/portaltransparencia/estrutura-administrativa>. Acesso em: 5 out. 2020.

RAUBER, Isabel. *Construcción de poder desde abajo: claves para uma nueva estratégia*. Santo Domingo: Ed. Pasado y Presente XXI, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WAHL, Joachim. (org.). *Cidade, democracia e Justiça social*. Rio de Janeiro: FASE, Rosa Luxemburg Foundation, 2004.

RIBEIRO, Willame Oliveira. Cidade de porte médio de responsabilidade territorial: particularidades de Capanema no Nordeste do Pará. *Revista GeoAmazônia*, Belém v. 5, n. 10. 2017. p. 110–137.

RODRIGUES, Ágila Flaviana Alves Chaves. *A produção do espaço pelo e para o turismo na Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (Belém- Pará)*. Orientador: Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior. 2018. 332f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SALGADO, Valeria Suanne Pereira; CASTRO, Elison Redrigo Bezerra. A formação socioespacial histórico das cidades de Marabá e Parauapebas, e as influência do Projeto de Ferro Carajás. VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária, Curitiba/PR, 2017

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: Feldman, S.; FERNANDES, A. (org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador. EDUFBA, 2007. p. 255-279.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (org.). *Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos*. Letra Capital: Observatório das Cidades. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-57.

SANTOS, MILTON. A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção. 3ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, MILTON. O espaço do cidadão. São Paulo. EDUSP. 2012.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico científico informacional*. 3ª. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade e cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S.; Fernandes, A. (org.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador. EDUFBA, 2007. p. 293-314.

SARUÊ, Roberto Israel Eisenberg. Superando o caos: descentralização e participação. In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. (org.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo. PUC; NEAMP; Editora Cortez. 2002.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Participação social nas políticas federais do Brasil: uma análise dos formatos e desenhos dos arranjos participativos vinculados às políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – PAINEL: Possibilidades e limites da gestão participativa :a experiência de participação nas políticas públicas no âmbito do governo federal brasileiro, 17., 2013, Montevideo, Uruguai. *Anais[...]*, Montevideo, Uruguai, 29 oct. / 1 nov. 2013.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Política Social: o dilema da democratização Brasileira. In: SANTOS JUNIOR, Orlando ALVES dos; WAHL, Joachim. (org.). *Cidade, democracia e Justiça social*. Rio de Janeiro. FASE, Rosa Luxemburg Foundation, 2004. p. 11-19.

SOUZA, Cássia Cristina Arnoud de; LEAL, Luiz Augusto Pinheiro. Memória e história cametaense: os olhares sobre a identidade tocantina. IV Congresso Sergipano de História e IV Encontro Estadual de História da ANPUH/SE, 2014

SOUZA, Francisco Carlos de Cruz. *Controle social: reformando a administração para a sociedade*. Prêmio Serzedello Corrêa – 2001. TCU, Brasília, DF, Instituto Serzedello Corrêa., 2002. p. 21-74.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Geografia, paisagens e a felicidade. *GeoTextos*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 219-232, dez. 2013.

SOUZA, Felipe Fernandes de; MERCÊS, Simaia do Socorro Sales das. Os Tribunais de Contas na efetivação do Planejamento Urbano: uma atuação possível. *Paper do NAEA*, Belém, n. 370, jul. 2017.

SOUZA, JESSÉ. A gramática social da desigualdade Brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004.

SOUZA, JESSÉ. A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade Periférica. Rio de Janeiro. Editora UFMG. 2006a.

SOUZA, JESSÉ. Por uma teoria da ação social da modernidade periférica: um diálogo crítico com Florestan Fernandes. p. 23/55. *In: SOUZA, JESSÉ. A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006b.

SOUZA, JESSÉ. A visibilidade da Raça e a invisibilidade da classe: contra as evidências do conhecimento imediato. p. 55/71. *In: SOUZA, JESSÉ. A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006c.

SOUZA, Marcelo Lopes. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. Superando o discurso da descentralização municipal. *In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. (org.). Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: PUC/ NEAMP; Editora Cortez. 2002. p. 73-80.

TCM. Disponível em: <http://www.tcm.pa.gov.br/sobre-o-tcm-pa>. Acesso em 28 fev. 2019.

TCM. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/portal-da-transparencia/tcm-pa-transparente/institucional>. Acesso em: 26 mar. 2019.

TCM. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/?s=controladoria>. Acesso em: 2 out. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo. O local e o global: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. Companhia das Letras. São Paulo. 2011.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. A questão urbana, o estatuto da cidade e o desafio da sustentabilidade na Amazônia. *In: SILVA NETO, João Gomes da et al. (org.). Políticas e gestão local: programa de capacitação em Políticas de Desenvolvimento Urbano e Sustentável e Gestão Democrática*. Belém: FASE; UFPA. 2004. p. 55-68.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Das “Cidades na Floresta” às “Cidades da Floresta”: Espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia Brasileira. *Papers*, Belém: NAEA, n. 321, dez. 2013.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da. Diferenciação territorial e urbanodiversidade: elementos para pensar uma agenda em nível nacional. *Cidades, Presidente Prudente, Grupo de Estudos Urbanos*, v. 7, n. 12, p. 49-77, jul./dez. 2010.

XERES, Sebastião Regis Dias. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, Editora Unieducar, p. 15-16 2015. ISS. 2236/6717.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Prefácio. In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: PUC; NEAMP; Editora Cortez, 2002. p.13 - 18.

WHITAKER, Francisco. Temos muito caminho para andar. In: CALDERÓN, Adolfo I.; CHAIA, Vera. (org.). *Gestão municipal: descentralização e participação popular*. São Paulo: PUC; NEAMP; Editora Cortez. 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Questionário para aplicação junto ao(s) representante(s) da Prefeitura Municipal

Entrevista com Representante(s) da Prefeitura junto à elaboração e acompanhamento do Orçamento Público Municipal.

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Nome:

1.2. Órgão:

1.3. Função:

1.4. Período no Cargo:

2. ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1. Qual a sua função junto à elaboração do Orçamento Público (PPA, LDO e LOA)?

2.2. Há quanto tempo você exerce essa função?

2.3. Você faz parte ou coordena uma equipe específica para elaboração do orçamento? Essa equipe é formada por quantos servidores? Eles são de um ou de vários órgãos municipais?

2.4. O secretário municipal participa efetivamente na elaboração do orçamento (PPA, LDO e LOA)? De que forma? (Na coordenação dos trabalhos? Elaborando um cronograma de atividades? Participando esporadicamente e avaliando os trabalhos da equipe? Não participa, delega à equipe as atividades pertinentes).

2.5. Você e/ou a sua equipe têm apoio de algum agente externo? (outra secretaria, Câmara de Vereadores, consultores contratados para a essa atividade, Tribunais de Contas etc.). Se sim for a resposta, com que periodicidade acontece essa interação? Anual, semestral, mensal, só na “época” em que se está elaborando o orçamento?

2.6. Você ou sua equipe já receberam algum tipo de treinamento específico para a elaboração e acompanhamento de orçamento público? Se sim for a resposta, quando e onde, e em que período(s)? Nos trabalhos para a elaboração do orçamento de 2019, ocorreu este treinamento?

2.7. O prefeito municipal acompanha os trabalhos referentes ao orçamento? Se sim for a resposta, com que periodicidade ele faz esse acompanhamento (semanal, mensal, bimestral, outros)?

2.8. Com referência ao orçamento de 2019 aprovado em 2018, o prefeito se reuniu com o seu secretariado (todos) quantas vezes no ano de 2018 para debater sobre o tema? Todos os secretários estavam presentes nesta(s) reunião(ões)? Havia também a presença de técnicos especificamente designados pelas secretarias para tratar do tema?

3. INTERAÇÃO COM A CÂMARA DE VEREADORES

3.1. Existe uma equipe que trata das questões orçamentárias na Câmara de Vereadores?

3.2. Você e/ou sua equipe que trabalham na elaboração do orçamento mantêm contato com a equipe que vai avaliar os relatórios na Câmara de Vereadores?

3.3. Durante a elaboração do orçamento, a equipe da Câmara de Vereadores costuma participar de reuniões de trabalho organizadas por sua equipe, ou pela secretaria ou pela prefeitura?

3.4. Você e sua equipe reconhecem a capacidade técnica instalada na equipe que trata do orçamento na Câmara de Vereadores?

3.5. Nesta equipe da Câmara de Vereadores, existe a efetiva participação de algum Vereador interagindo diretamente com os técnicos do poder executivo quando da elaboração do orçamento que será enviado à Câmara? (Aqui não se está designando o presidente da Comissão que ficará oficialmente responsável pela avaliação do PPA, LDO e LOA).

3.6. Quando da elaboração do orçamento de 2019, qual foi a sua sensação da interação entre a sua equipe do executivo municipal com os representantes do legislativo? (Não houve, foi boa, poderia ser melhor. Por quê?)

4. INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE

4.1. Na sua equipe, secretaria e demais órgãos que participaram da elaboração do orçamento de 2019 como se deu a questão inerente à participação da população junto ao orçamento público? Isso foi debatido no momento de alocar as demandas orçamentárias das Secretarias?

4.2. Em qual momento foi tratado o tema participação popular conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Art. 48: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”) e Estatuto da Cidade (EC) (Art. 44: “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 sua aprovação pela Câmara Municipal”)?

4.3. Quais foram as estratégias traçadas pela prefeitura, por sua equipe, para atender a esta exigência da LRF e EC?

4.4. Os secretários participaram da elaboração dessas estratégias? De que forma?

- 4.5. Você e/ou sua equipe ficaram responsáveis por que parte da estratégia de criar e implementar formas de participação popular junto ao orçamento? Essa responsabilidade ficou a cargo apenas do grupo de trabalho que tratou do orçamento?
- 4.6. Ocorreram Audiências Públicas tratando especificamente do tema Orçamento 2019? Em que momento o Ministério Público Estadual foi chamado para participar da organização dessas Audiências?
- 4.7. Em que período e locais ocorreram essas Audiências? Qual foram os meios e instrumentos utilizados para a divulgação das Audiências? (cartas das entidades representativas, redes sociais, site da prefeitura, rádio, tv, cartazes, folders banners, carro som etc.).
- 4.8. Os representantes da população participaram da organização das audiências? Quantas entidades representativas da população do município participaram da(s) audiência(s)?
- 4.9. Além dos representantes das entidades civis quais outras entidades estavam representadas (sindicatos patronais, representantes de empresas etc.)?
- 4.10. Além dos representantes das entidades civis, essas Audiências tiveram a participação direta da população?
- 4.11. Após a aprovação do orçamento e sua entrada em vigor, a prefeitura costuma realizar reuniões com representantes das comunidades para expor o andamento da peça orçamentária? Como isso ocorreu com o Orçamento atual, 2019?

APÊNDICE B - Questionário Para Aplicação Junto ao(s) Representante(s) da Câmara de Vereadores Municipal

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Nome:

1.2. Órgão:

1.3. Função:

1.4. Período no Cargo:

2. ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1. Qual a sua função junto à elaboração do Orçamento Público (PPA, LDO e LOA)?

2.2. Há quanto tempo você exerce essa função?

2.3. Você faz parte ou coordena uma equipe específica para elaboração do orçamento? Essa equipe é formada por quantos servidores da Câmara? Existe um conselho constituído especificamente para tratar do Orçamento? Você faz parte desse conselho?

2.4. O presidente da Câmara participa efetivamente acompanhando os trabalhos realizados por você, você e sua equipe, e/ou pelo Conselho constituído para tratar do orçamento (PPA, LDO e LOA)? De que forma? (Na coordenação dos trabalhos? Elaborando um cronograma de atividades? Participando esporadicamente e avaliando os trabalhos da equipe? Não participa, delega a equipe as atividades pertinentes).

2.5. Você e/ou a sua equipe, ou o conselho constituído tem apoio de algum agente externo? (secretarias municipais, outros setores da Câmara de Vereadores, consultores contratados para a essa atividade, Tribunais de Contas etc.). Se sim for a resposta, com que periodicidade acontece essa interação? (Anual? Semestral? Mensal? Só na “época” em que se está elaborando o orçamento?).

3. INTERAÇÃO COM A PREFEITURA MUNICIPAL

3.1. Existe uma equipe que trata das questões orçamentárias junto à Prefeitura Municipal?

3.2. Durante a elaboração do orçamento, a equipe da Câmara de Vereadores costuma participar de reuniões de trabalho organizadas pela Prefeitura? Essas reuniões ocorrem com que periodicidade? Ela é planejada previamente com a equipe da Prefeitura responsável pela elaboração do Orçamento?

3.4. Você e sua equipe, antes do envio do PPA, LDO e LOA para Câmara, tiveram encontros ou demais tipos de contatos para esclarecimentos técnicos sobre o orçamento com a equipe da

prefeitura? Se sim, como isso se deu? E quantas vezes ocorreu para a aprovação da LOA 2019?

4. INTERAÇÃO COM A COMUNIDADE

4.1. Na sua equipe e/ou na Comissão criada na Câmara que participaram da avaliação e aprovação do orçamento de 2019, como se deu a questão inerente à participação da população junto ao orçamento público? Isso foi debatido? Em que momento? Houve uma pauta específica e formalizada e aprovada pela presidência da casa para esse tema?

4.2. Em qual momento foi tratado o tema participação popular, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Art. 48: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”) e Estatuto da Cidade (EC) (Art. 44: “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 sua aprovação pela Câmara Municipal”)?

4.3. Quais foram as estratégias traçadas pela Câmara e/ou por sua equipe, para atender a esta exigência da LRF e EC? Audiências, consultas, seções plenárias com a participação da população, outras?

4.4. Os Vereadores participaram da elaboração dessas estratégias? De que forma?

4.5. Você e/ou sua equipe ficaram responsáveis por que parte da estratégia de criar e implementar formas de participação popular junto ao orçamento? Essa responsabilidade ficou a cargo apenas do grupo de trabalho e/ou da comissão que trata do tema orçamento?

4.6. Ocorreram Audiências Públicas tratando especificamente do tema Orçamento 2019? Em que momento o Ministério Público Estadual foi chamado para participar da organização dessas Audiências?

4.7. Em que período e locais ocorreram essas Audiências? Qual foram os meios e instrumentos utilizados para a divulgação das Audiências? (cartas às entidades representativas, redes sociais, site da prefeitura, rádio, tv, cartazes, folders banners, carro som etc.?).

4.8. Os representantes da população participaram da organização das audiências? Quantas entidades representativas da população do município participaram da(s) audiência(s)?

4.9. Além dos representantes das entidades civis, quais outras entidades estavam representadas (sindicatos patronais, representantes de empresas etc.?).

4.10. Além dos representantes das entidades civis, essas Audiências tiveram a participação direta da população? Quantas seções plenárias foram abertas ao público com divulgação prévia, para tratar do tema Orçamento 2019?

4.11. Após a aprovação do orçamento e sua entrada em vigor, a Câmara costuma realizar reuniões com representantes das comunidades para expor o andamento da peça orçamentária? Como isso ocorreu com o Orçamento atual, 2019?

APÊNDICE C - Questionário para aplicação aos representantes da população junto ao Orçamento Público Municipal

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1. Nome:

1.2. Instituição (e que segmento representa):

1.3. Função:

1.4. Período na instituição:

2. PARTICIPAÇÃO JUNTO AO ORÇAMENTO MUNICIPAL

2.1. A instituição a qual você pertence tem alguma ação voltada à questão do Orçamento Público do Município? Qual?

2.2. Como ocorreu a aproximação de sua instituição com as questões orçamentárias do município? Essa aproximação é recente ou já existe há algum tempo? Há quanto tempo?

2.3. A instituição a que você pertence recebe recursos da prefeitura? Eles estão previstos em orçamentos, o atual ou anteriores? Se sim, você poderia listar as áreas e ações que foram contempladas com recursos municipais?

2.4. Como foram definidos os representantes da instituição para participar da elaboração e acompanhamento do orçamento de 2019? Ela foi composta pela primeira vez para este ano ou já existia em anos anteriores?

2.5. Como é a interação com outras instituições que participam do acompanhamento do orçamento municipal? Existem reuniões de preparação? Quem as promove?

2.6. Na instituição, esse acompanhamento é contínuo? Se sim, de que forma? Com que periodicidade?

2.7. Como a instituição faz para divulgar junto aos seus membros e/ou a população de maneira geral, as ações que se realizam quanto ao acompanhamento da peça orçamentária municipal?

3. INTERAÇÃO COM A PREFEITURA E CÂMARA DE VEREADORES

3.1. A instituição da qual você faz parte recebeu algum comunicado oficial da prefeitura, da câmara de vereadores ou de ambos para fazer parte de alguma ação e/ou reunião que tratava do orçamento público? Se sim, através do gabinete do prefeito, de alguma secretaria, da câmara de vereadores, de ambos, ou de outro tipo de órgão público?

3.2. A sua instituição, seus membros ou outros participantes, tomaram conhecimento de alguma ação de divulgação por parte da Prefeitura para Audiências Públicas, palestras,

reuniões e outras, para apresentação da PPA, LDO e/ou LOA? Se sim, como (redes sociais, folders, chamadas na tv e/ou rádio, carro som, em reuniões com a prefeitura, divulgação em quadros de aviso de órgãos públicos e outros)?

3.3. A sua instituição e/ou algum de seus membros foi chamado e/ou participou de alguma seção plenária realizada pela câmara de vereadores para tratar especificamente do orçamento de 2019 (LDO e LOA)? Se sim, em que período? E estavam presentes outras representações da sociedade civil organizada?

3.4. A sua instituição e/ou algum de seus membros foi chamado e/ou participou de alguma reunião convocada pela presidência da Câmara para tratar especificamente do orçamento de 2019 (LDO e LOA)? Se sim, em que período? E estavam presentes outras representações da sociedade civil organizada?

3.5. Você participou de alguma reunião ou encontro preparatório para a realização de Audiências Públicas, referentes ao Orçamento (LDO e LOA) de 2019 realizado pela prefeitura, e/ou Câmara de Vereadores, e/ou Ministério Público Estadual, e/ou Tribunal de Contas? Se sim, quando e quais foram as suas contribuições junto à organização desses eventos (mobilização da população representada, formatação da pauta, repasse de informações para a comunidade, divulgação via instituição etc.)?

3.6. Se ocorreram essas Audiências, você e sua instituição se sentiram contemplados no momento em que elas aconteceram? As ações que foram previstas nas reuniões preparatórias com a sua presença estavam contempladas na Audiência?

3.7. Na audiência, estavam presentes o Prefeito, secretários e/ou seus representantes?

3.8. Na audiência, estavam presentes o Presidente da Câmara, Vereadores e/ou técnicos?

3.9. Na audiência, estavam presentes representantes do Ministério Público Estadual e/o do Tribunal de Contas dos Municípios?

3.10. Além dos representantes de instituições da sociedade civil, da Prefeitura, da Câmara de Vereadores, do Ministério Público, havia a participação de cidadãos do município de forma direta?

3.11. No momento das audiências, você sentiu que a condução dos trabalhos foi direcionada para um maior esclarecimento e participação da população para as questões do orçamento? As dúvidas que foram surgindo no decorrer das audiências foram elucidadas de forma compreensível para todos os participantes?

3.12. Após as audiências, a sua instituição reuniu com seus membros e demais cidadãos para discutir o que foi debatido naquele momento? Se sim, quando e onde ocorreram essas reuniões?

3.13. Após essas audiências, a sua instituição tomou conhecimento da ata dessas reuniões? A Prefeitura ou a Câmara fez algum convite para fazer parte de alguma comissão ou grupo que fariam a avaliação dessas audiências e o que foi gerado de solicitações junto ao orçamento de 2019?

3.13. Na votação da LOA de 2019, a sua instituição foi contatada pela Câmara de Vereadores para participar da seção em que se realizou essa votação?

3.14. Como sua instituição faz para divulgar a participação realizada junto à elaboração do Orçamento de 2019 para a comunidade de maneira geral? Isso ocorre? De que forma?

3.15. Você, a partir de sua interação com o processo de elaboração do orçamento, se sentiu mais próximo das questões que envolvem sua confecção? O que mais lhe chamou a atenção durante este processo? (as discussões sobre alocação de recursos, a forma de participação das entidades e/ou população envolvidas, a forma de divulgação por parte da prefeitura etc.)

3.16. Você acha que o orçamento público municipal de 2019 conseguiu se aproximar das necessidades da população do município mais do que aqueles implementados em exercícios anteriores?

APÊNDICE D - Cronograma de Atividades

ATIVIDADES	MESES						
	JUN/2019	AGO/2019	SET/2019	OUT/2019	NOV/2019	JAN a JUN/2020	JUL de 2020 a Fev de 2021
Revisão trabalho pós-qualificação							
Pesquisa de Campo Capanema							
Pesquisa de Campo Marabá							
Pesquisa de campo Cameté							
Transcrições das Gravações (Entrevistas Municípios)							
Interpretação e Análise dos dados da pesquisa							
Organização textual							
Revisão							
Revisão Geral							

ANEXOS

ANEXO A- LDO 2020 Cametá – Lei municipal nº. 325 de 22 de agosto de 2019
(Disposições Preliminares)



MUNICÍPIO DE CAMETÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ N. 11.311.33/0001-58

LEI MUNICIPAL nº 325, DE 22 DE AGOSTO DE 2019.

"Dispõe sobre as Diretrizes Gerais para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências..."

A CÂMARA MUNICIPAL DE CAMETÁ, no interesse superior e predominante do Município e em cumprimento ao Mandamento Constitucional, estabelecido no §2º do Art. 165, da Carta Federal, em combinação com a Lei Complementar nº 101/2000, de 04/05/2000, APROVA e Eu, na condição de Prefeito Municipal, SANCIONO a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Observar-se-ão, quando da feitura da Lei, de meios a vigor a partir de 1º de janeiro de 2020 e para todo o exercício financeiro, as Diretrizes orçamentárias estatuídas na presente Lei, por mandamento do §2º do Art. 165 da novel Constituição da República, bem assim da Lei Orgânica do Município, em combinação com a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, compreendendo:

- I - Orientação à elaboração da Lei Orçamentária;
- II - Diretrizes das Receitas; e
- III - Diretrizes das Despesas;

Parágrafo Único - As estimativas das receitas e das despesas do Município, sua Administração Direta, obedecerão aos ditames contidos nas Constituições da República, do Estado de PARÁ, na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei Orgânica do Município, na Lei Federal n.º 4.320/64 e alterações posteriores, inclusive as normatizações emanadas do Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará e, ainda, aos princípios contábeis geralmente aceitos.

SEÇÃO I
DA ORIENTAÇÃO À ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

CNPJ: 05.105.283/0001-50
Av. Gentil Bittencourt, nº 01 – Centro
Cametá/PA – CEP 68.400-000

ANEXO B – LDO 2020 Capanema- Lei municipal nº. 6.431 de 02 de julho de 2019
(Disposições Preliminares)



LEI Nº 6.431/2019

“DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A Câmara Municipal de Capanema, Estado do Pará, estatui e eu sanciono e publico a seguinte Lei:

Art. 1º - O Orçamento do Município de Capanema, Estado Pará, para o exercício de 2020 será elaborado e executado observando as diretrizes, objetivos, prioridades e metas estabelecidas nesta lei, compreendendo:

- I - as Metas Fiscais;
- II - as Prioridades da Administração Municipal;
- III - a Estrutura dos Orçamentos;
- IV - as Diretrizes para a Elaboração do Orçamento do Município;
- V - as Disposições sobre a Dívida Pública Municipal;
- VI - as Disposições sobre Despesas com Pessoal;
- VII - as Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária; e
- VIII - as Disposições Gerais.

I - DAS METAS FISCAIS

Art. 2º - Em cumprimento ao estabelecido no artigo 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as metas fiscais de receitas, despesas, resultado primário, nominal e montante da dívida pública para o exercício de 2020, estão identificados nos Demonstrativos desta Lei, em conformidade com a Portaria nº 495, de 06 de junho de 2017-STN.

Art. 3º - A Lei Orçamentária Anual abrangerá as Entidades da Administração Direta, Indireta constituídas pelas Autarquias, Fundações, Fundos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista que recebem recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Antonio Maria de N. Moreira
Sec. Mui. de Administração
Decreto Nº 002/17

Rua Djalma Dutra, 101 – Centro – CEP : 68.700-030 – Capanema – Pa.
Fone (91) 3462 3264 - CNPJ – 04.854.774/0001-30

Francisco Leiteira Fialme Neto
CPF: 058.810.802-30
Prefeito Municipal

ANEXO C – LDO 2020 – Lei municipal nº. 17916 de 04 de julho de 2019
(Disposições Preliminares)



LEI Nº 17.916, DE 04 DE JULHO DE 2019.

PUBLICADA

Em 11 / 07 / 2019.

DISPÕE SOBRE AS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.


José Nilton de Medeiros
Secretário Municipal de Administração
Portaria nº 011/2017-GP

A Câmara Municipal de Marabá, Estado do Pará, aprovou e o Prefeito Municipal sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º. Ficam estabelecidas, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 e no § 2º do art. 147 da Lei Orgânica do Município de Marabá, as diretrizes gerais para elaboração do orçamento do Município, relativas ao exercício financeiro de 2020, compreendendo as:

- I - Prioridades e metas da administração pública municipal
- II - Metas e riscos fiscais;
- III - Diretrizes gerais para o orçamento;
- IV - Das Transferências para as Organizações da Sociedade Civil;
- V - Disposições sobre alterações na legislação tributária;
- VI - Disposições relativas à dívida pública municipal; e
- VII - Disposições finais.

CAPÍTULO II
METAS E PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Art. 2º. As metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2020, estruturadas de acordo com a Lei Municipal nº 17.833, de 03 de janeiro de 2018 - Plano Plurianual 2018-2021, e também em consonância com a Lei Municipal nº 17.846, de 29 de março de 2018 - Plano Diretor Participativo do Município do Marabá, estão especificadas no Anexo de Metas e Prioridades integrante desta Lei, as quais terão asseguradas a alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2020, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

§1º. A Lei Orçamentária destinará recursos para a operacionalização das metas e prioridades mencionadas no caput deste artigo e aos seguintes objetivos básicos das ações de caráter continuado:

- I - previsão dos gastos com o pessoal e encargos sociais do Poder Executivo e do Poder Legislativo;