

VALTER MARCO LUPI

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E
CIDADANIA. PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DE
TODOS.**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA
FILHO” UNESP**

ARARAQUARA SP/2010

VALTER MARCO LUPI

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E
CIDADANIA. PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA DE
TODOS.**

Monografia apresentada à
Universidade Estadual Paulista “Julio de
Mesquita Filho” Unesp, como exigência
parcial para conclusão do curso de Pós
Graduação Latu Sensu em Governança
Pública e Novos Arranjos de Gestão.
Orientador (a): Prof (a).Drª. Maria
Teresa M. Kerbauy.

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA
FILHO” UNESP**

ARARAQUARA SP/2010

Dedico,

a minha neta, Isadora, pela
paciência e compreensão
durante minhas ausências.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo sentido da vida.

Aos professores tutores, pela dedicação e disponibilidade nos momentos de orientação e esclarecimentos de dúvidas.

Aos colegas de curso de pós-graduação, pela agradável convivência.

Deus não deseja realizar tudo, a fim de não nos privar do livre-arbítrio e da parte da glória que nos cabe.
(Nicolau Maquiavel)

RESUMO

Esta monografia é um estudo exploratório sobre processos participativos que diante da insipiência de experiências referenciais para a construção de um caminho sustentável de desenvolvimento, sobretudo o Orçamento Participativo, ainda que não assuma este propósito, é visto como uma alternativa concreta de política pública com características processuais e institucionais extremamente interessantes para se pensar uma pedagogia voltada ao codesenvolvimento.

O principal esforço, neste estudo, é evitar esse procedimento tradicional e resgatar o orçamento público do emaranhado jurídico-legal-contábil que ofusca seu elevado potencial na contribuição para um controle mais efetivo dos gastos públicos, para finanças públicas mais saudáveis, para políticas públicas e sociais mais efetivas, para relações políticas mais amplamente democráticas.

Enquanto são numerosos os textos sobre orçamento participativo que adotam uma abordagem operacional, muitos deles de qualidade suficiente para atingir os objetivos a que seus autores se propõem, o presente estudo procura oferecer uma abordagem comportamental e gerencial, fornecendo ao leitor elementos necessários para se posicionar técnica e politicamente frente ao tema e fundamentação para as decisões em nível gerencial; também de interesse para políticos e cidadãos em geral interessados em saber mais sobre: impostos, receita, despesa e dívida pública como variáveis relevantes do desenvolvimento sócio-econômico e institucional.

Orçamento público não é contabilidade, ou coisa de contadores; nem simplesmente lei, ou coisa de advogados. Orçamento público é um instrumento de relacionamento entre cidadãos-eleitores-contribuintes e governos-administrações público-legisladores, cujo objetivo é auxiliar na obtenção de aumento de bem-estar social ao menor custo possível para todos os cidadãos. É, pois, algo vivo, potencializador, dinâmico. E não um calhamaço de papel incompreensível em que foi transformado por anos e anos de práticas inadequadas, falsamente apresentadas como de domínio exclusivo de técnicos e especialistas (uma “caixa preta”). A perspectiva geral deste é o desejo de contribuir para que os orçamentos públicos sejam mais bem entendidos não só por quem tem que elaborá-lo (Executivo), mas também por quem tem que votá-lo (Legislativo), e por quem deseja como cidadão-eleitor-contribuinte potencialmente beneficiário, entendê-lo e avaliá-lo. Com base na realidade orçamentária brasileira, já levando em conta a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), mas tentando manter uma coerência que preserva mais a técnica e sua fundamentação (válida em todas as realidades) que a

legislação, sempre sujeita a mudanças.É uma tentativa de ser prático sem abrir mão de fundamentos.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>8</u>
<u>1.0 Orçamento público.....</u>	<u>11</u>
<u>1.1 Orçamento, lei orçamentária e peça orçamentária.....</u>	<u>14</u>
<u>2.0 Políticas Públicas e Cidadania.....</u>	<u>14</u>
<u>2.1 Políticas e Modelos Conceituais.....</u>	<u>15</u>
<u>2.2 Sociedade Civil e Cidadania: dos Movimentos Sociais a uma Nova Esfera Pública.....</u>	<u>16</u>
<u>2.3 Terceiro Setor na Economia.....</u>	<u>17</u>
<u>3.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</u>	<u>19</u>

INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento de ação governamental que surgiu, com características próximas das hoje conhecidas, no século XII, na Inglaterra, fruto da insatisfação da nobreza com o crescimento do volume de tributos com que tinha que arcar anualmente. No final do século XIX já estava plenamente consolidado como principal técnica de administração dos recursos públicos, na Europa e em outras regiões. Sua natureza de mecanismo de controle parlamentar sobre o poder executivo, para evitar crescimento dos gastos e desvios de finalidades na destinação dos recursos do erário, manteve-se ao longo do século XX, mas a ela foi acrescentada a faceta mais gerencial da orçamentação, deslocando-a para o campo do planejamento econômico e da gestão financeira. A complexidade e sofisticação das técnicas de gestão orçamentárias hoje conhecidas foram respostas para a ampliação das funções estatais e para a mudança qualitativa da relação entre desenvolvimento socioeconômico e atuação governamental, tornando-se esta última uma imprescindível alavanca para o avanço das sociedades urbano-industriais prevaletentes em todo o mundo.

Pode-se identificar três grandes “ondas” de inovação tecnológica na gestão orçamentária desde sua adoção. A primeira onda foi a que deu início ao controle parlamentar sobre os gastos, no século XI, numa sociedade não industrial que dava seus primeiros passos, sob o regime monárquico, para uma forma de regulação do poder que evitava sua concentração exclusivamente nas mãos do monarca. Esta foi uma onda impulsionada pela vontade de controle político da sociedade sobre o poder institucionalizado. A segunda “onda” foi a que transformou o orçamento em ferramenta essencialmente gerencial, já sob o capitalismo avançado e sob os regimes republicanos dos séculos XIX – XX. Esta fase chegou ao seu ponto culminante depois da Segunda Guerra Mundial, quando a técnica de orçamentação

por programas e por desempenho foi plenamente desenvolvida e disseminada por todo o mundo ocidental.

A terceira “onda” é a que esta em curso desde o final do século XX, caracterizando-se fundamentalmente por uma preocupação dos governos de países desenvolvidos e subdesenvolvidos de todos os continentes com crise fiscal, com as limitações que os desequilíbrios orçamentários públicos podem acarretar ao bem-estar e às possibilidades de crescimento econômico, com as dificuldades de integração regional e as exigências do capitalismo global podem impor aos países que não seguem “regras fiscais”. É no interior dessa “terceira onda” da história do orçamento público, fortemente marcada pelas inusitadas possibilidades trazidas pelas tecnologias avançadas de processamento/armazenamento de dados e de telecomunicações integradoras, que este instrumento básico do planejamento e controle das receitas e despesas públicas é hoje objeto de inúmeras e rápidas inovações, que o trazem para o centro do debate sobre o papel dos governos no processo de desenvolvimento socioeconômico e na organização da vida das pessoas e das instituições em geral.

Responsabilidade fiscal é hoje um conceito de curso universal, tendente a remodelar as funções governamentais e a deslocar a visão tradicional de “bom governo” a que todos se acostumaram. No ocidente, desde a chamada revolução keynesiana, que suplantou o liberalismo tradicional na sua rejeição do avanço do Estado nas atividades econômicas, a fim de preservar a “boa sociedade” de indivíduos livres e desimpedidos para buscar a satisfação de suas necessidades e interesses. Responsabilidade fiscal é o conceito que está impulsionando mudanças radicais no tratamento do orçamento público, gerando um repensar das relações Estado-sociedade que deve perdurar por alguns anos.

Neste quadro complexo de revisão de teorias, de reconfiguração de instituições, de reorganização de sistemas e procedimentos, o orçamento público precisa ser entendido para além de suas aparências (legal, contábil) e manifestações quotidianas (aprovação legislativa, liberação de recursos ao longo do ano etc.). Ele precisa ser compreendido na sua essência de elemento crucial para o bom funcionamento dos governos (técnica e politicamente falando) e para o adequado relacionamento entre indivíduos e Estado no processo de definição dos papéis de cada um na organização vida e nas formas de financiamento das suas condições materiais. O estudo do Orçamento Participativo é tornar a peça orçamentária, não só, um ato do Governo Executivo em sua elaboração e execução; do Legislativo, aprovação e fiscalização.

O orçamento público-participativo, por meios de ações de governo e sociedade, deve chegar até as comunidades mais distantes do centro da cidade, exemplos: distritos, bairros, periferias, favelas; bairros, assentamentos e acampamentos rurais do município. Onde os cidadãos organizados ou individuais

participem de sua discussão e elaboração com o auxílio dos técnicos governamentais. Com discussões, inclusive de: tributos e impostos, receitas e despesas, estimativas e gastos.

Para os investimentos e obras públicas, o que se perguntar: haverá melhoria na qualidade de vida de todos? Do campo e da cidade?. Em se respondendo, sim.

As transformações sociais ocorrerão e os níveis de cidadania, também.

Os indicadores do governo: no campo da Saúde, Educação, Habitação, Segurança Pública, Índice de Desenvolvimento Humano, principalmente, deverão atingir índices mais elevados.

A pretensão deste estudo, Orçamento Participativo, Transformações Sociais e Cidadania. Para melhoria da Qualidade de vida de todos. Objetiva ser implantado pelos Governos Democráticos em respeito aos eleitores, cidadãos e contribuintes.

Contribuindo para melhoria de quem: vive na cidade e nos território limítrofes, que são chamados de áreas ou zonas rurais, contribuindo assim, para melhora da qualidade de vida de todos.

1.0 Orçamento público

Qualquer indivíduo, família, empresa ou instituição pode adotar o orçamento (a orçamentação ou as técnicas orçamentárias, em outras palavras) como formas de controle de suas finanças, adquirindo dessa maneira melhores condições para evitar desequilíbrios em suas contas e para maximizar o uso dos recursos financeiros de que disponha. Assim procedendo estará lançando mão de uma prática muito antiga e previamente estabelecida. Isso não define em profundidade o conceito de orçamento (privado), mas é suficiente para entender do que se trata e qual sua importância.

Enquanto instrumento técnico de organização de receitas e despesas, o orçamento público em muito pouco se diferencia de qualquer orçamento privado. Mas enquanto um conjunto de decisões, a diferença é muito grande: a orçamentação privada (como a pessoal, a familiar ou a empresarial, por exemplo) é facultativa, governamental é compulsória. Em regimes democráticos, os governos (locais, regionais e nacionais) e todas as entidades e instituições governamentais (autarquias, fundações, etc.) geralmente são obrigados a administrar suas receitas e despesas por meio de orçamentos. As decisões sobre receitas e despesas se tornam lei (a lei orçamentária). Assim, os governos não podem realizar gastos que não estejam previstos em lei, que não constem do orçamento, o que não ocorre com os indivíduos, famílias, empresas e pessoas jurídicas de natureza privada.

Os motivos básicos para que assim sejam a são dois fatos correlatos: primeiro, os recursos públicos pertencem a uma coletividade; segundo, as decisões de como gastá-los é tomada por um conjunto de pessoas, em nome dessa coletividade (são decisões coletivas, que se expressam pela via legal). Por dois motivos, então, o orçamento governamental é público: porque seus recursos pertencem ao público (contribuintes em geral) e devem destinar-se a objetivos que beneficiem; e porque deve ser objeto de publicidade, para se tornar conhecido de todos os interessados, para efeito de controle.

Dessas considerações se origina uma primeira definição de orçamento público: é uma lei que expressa as decisões que os representantes dos contribuintes/eleitores tomam a respeito das receitas e despesas governamentais. Há nessa definição um ingrediente político que amplia a percepção da diferença entre orçamento público e orçamento privado. O orçamento público condensa uma série de decisões coletivas, tomadas com base em mecanismos que tentam traduzir a vontade de numerosos indivíduos que financiam as despesas, delas esperando

elevação do seu nível de bem estar. Esses mecanismos decisórios são constituídos ao sabor de uma luta política travada por partidos, lobbies, sindicatos, associações representativas e outras, além de indivíduos portadores dos mais diversos tipos de interesse. Depois de constituídos, esses mecanismos decisórios são utilizados para a continuidade dessa mesma luta.

Compatibilizar distintos e muitas vezes contraditórios interesses no momento de decidir quanto e em que gastar é o principal dilema da destinação dos recursos públicos. E ele tem que ser resolvido ao longo do processo orçamentário, sendo o resultado consagrado em lei. Assim, a compulsoriedade do orçamento público é uma exigência da democracia, pois a lei orçamentária é uma expressão do livre jogo democrático, enquanto que a técnica orçamentária é um instrumento para facilitar esse jogo quando trata de obtenção e destinação de recursos financeiros.

Na medida em que deve ser organizada para se tornar uma lei, o orçamento é claramente uma instituição política; enquanto metodologia desenvolvida para administração de recursos financeiros de modo a atingir objetivos, o mesmo orçamento é, evidentemente, uma técnica, um método. Como ambas – política e técnica – são inseparáveis, no orçamento público, pode-se afirmar que ele é um instrumento tecnopolítico, exigindo, para sua correta definição e seu correto manejo, habilidades, tanto técnicas quanto políticas. As primeiras em geral dominadas e oferecidas por um corpo especial de funcionários públicos e as últimas, requisitos fundamentais dos homens públicos eleitos. Sendo que um dos maiores desafios da orçamentação governamental tem sido o ajuste entre esses distintos tipos de habilidades, pertencentes a diferentes agentes que, por sua vez, não decidem (ou não deveriam decidir) em seu próprio interesse, mas no interesse dos eleitores-contribuintes que escolhem uns (os governantes) e remuneram ambos (governantes e funcionários públicos).

O ajuste necessário entre os que tomam as decisões políticas e os que dão suporte técnico para a elaboração e execução orçamentárias não requer que ambos os agentes sejam experts em políticas e em técnica orçamentária. Da parte do agente político, basta um mínimo de noção sobre o que de fato é o orçamento enquanto técnica; e que da parte do técnico haja a percepção de que a política consiste na arte do possível, dos acordos, das composições, do estabelecimento e aproveitamento de correlações de força. O que o político precisa saber sobre orçamento para se comportar dignamente diante de questões orçamentárias é muito parecido com o que precisa conhecer de matemática, alguém que utilize a calculadora: o que quer dizer o número resultante de uma operação. Sem saber o que é somar e o que é multiplicar, impossível entender a diferença. Já, por seu turno, o técnico tem que saber de que maneira a calculadora opera para oferecer aqueles resultados. Pode-se dizer que no mais das vezes o técnico deve elencar

opções suficientemente organizadas e claras para que os políticos façam escolhas. E isso não só vale para questões orçamentárias.

Avançando na definição de orçamento público, pode-se agora afirmar que mais do que uma lei, o orçamento é uma lei muito especial, na medida em que sua feitura exige o domínio de técnicas em vários campos de conhecimento, que vão do político ao financeiro, passando pelo jurídico, econômico, administrativo e contábil. A linguagem utilizada no orçamento é jurídica (artigos, parágrafos, incisos), bem como o procedimento para transformá-lo de projeto de lei em lei. Mas os anexos que fazem parte dessa lei se expressam, em sua maioria, em linguagem contábil, elaborados que são com base na rigorosa sistemática da contabilidade. As despesas são divididas entre unidades administrativas, o que supõe uma estrutura de gestão prévia com divisão de tarefas e, portanto, de meio econômico-financeiro para realizá-las. Toda lógica do orçamento é econômico-financeira.

Considerando-se que no orçamento se encontram os meios para levar a cabo as políticas públicas, ele adquire também um caráter social e, portanto, envolve também questões desse campo. Como as políticas públicas alteram as relações sociais e econômicas (uma sociedade em que saúde e educação sejam asseguradas por políticas públicas é muito diferente de outras em que esses serviços devam ser bancados pelos interessados no mercado), conclui-se facilmente que o orçamento é também uma das faces visíveis da intervenção do governo na economia e na sociedade. Nesse caso, ele é um indicador seguro das opções ideológicas escolhidas, bem como dos limites e potencialidades de uma sociedade para fazer esse tipo de escolha. É exatamente nesse âmbito de considerações que o orçamento público dá maior margem a controvérsias, pois ele se insere num debate que esta fora dele ou, de outro modo, ele é contaminado por uma discussão da maior e os defensores da menor intervenção governamental. Uns defendem o orçamento equilibrado (despesas limitadas pelas receitas) para não perturbar o nível de atividade econômica; e outros toleram, quando não reivindicam, em algumas situações, déficits orçamentários como forma de evitar desemprego.

Num nível menos complexo de discussão, esta fora de dúvida que o orçamento público se define como instrumento de controle das despesas públicas, normalmente consistindo em fiscalização exercida pelo poder legislativo sobre o poder executivo: um autoriza, outro realiza, sob acompanhamento do primeiro. Situa-se nesse mesmo nível de baixa complexidade a definição do orçamento como metodologia de planejamento financeiro de curto prazo (em geral um ano), visando estimar receitas e fixar despesas de modo a ter os saldos sob controle.

Não é desprovido de significado o fato de, na lei orçamentária, as receitas serem estimadas e as despesas fixadas. Sendo lei, o orçamento deve ser obedecido. Fixar despesas é possível, representando, minimamente, um compromisso de não gastar mais do que o estabelecido. Mas fixar receita seria o

mesmo que assumir um compromisso de não cumprir a lei, posto que elas não possam ser previstas com exatidão, mas somente estimadas.

1.1 Orçamento, lei orçamentária e peça orçamentária.

Orçamento é um conceito amplo, que abarca a compreensão de mais aspectos do que os envolvidos na lei orçamentária. Defini-lo simplesmente como lei orçamentária seria amputar a possibilidade de compreendê-lo enquanto metodologia de planejamento e gestão também de recursos privados. O orçamento só é lei quando público. Mas mesmo nesse caso, limitar a definição do conceito a lei orçamentária é um procedimento restritivo incorreto, pois essa definição não alcança a natureza econômico-financeira, administrativa, contábil do objeto em questão. E se limita a considerá-lo como produto final, quando o orçamento é um processo que se retro alimenta a cada novo período fiscal, movendo-se em fases, discussão/aprovação, execução, avaliação.

Por isso, uma coisa é o orçamento público, esse conceito amplo e aberto a polêmicas, tanto quanto a intervenção estatal na economia e na sociedade. Outra é a lei orçamentária: um conjunto de decisões sobre receitas e despesas públicas, tomadas de acordo com os preceitos e através dos mecanismos da democracia. Outra, ainda, é a proposta orçamentária: aquilo que a lei orçamentária é antes de ser aprovada.

2.0 Políticas Públicas e Cidadania

Neste capítulo procurar-se-á explorar alguns argumentos, presentes em parte literatura contemporânea, sobre movimentos sociais, no sentido de estabelecer observações que demonstrem a necessidade de revisar a leitura e procedimentos, intencionais ou não, de construção e delimitação de escolhas políticas. Ou seja, procura-se fundamentar a hipótese de que boa parte dos autores da área de políticas públicas, ainda desconsidera a possibilidade de interpretação e engajamento histórico, concreto da pluralidade dos indivíduos, grupos, classes, instituições, dentre outros sistemas sociais, como sujeitos das escolhas, presentes e necessárias, que fundamentarão a expressão de suas demandas.

Desse modo, os autores trabalham com concepções apriorísticas, nas quais a noção de escolha política se encontra, em primeiro lugar, diretamente relacionada à idéia de escolha governamental; em segundo, a noção de governo se ampara em uma visão institucional e diretamente relacionada ao substrato estatal. Em outras palavras, ao se falar de política pública, em geral se compreende uma relação quase que imediata entre o conceito e a prática político-administrativa mediada exclusivamente pelo aparato-estatal; uma perspectiva atomizadas e ainda pautada pelo corte estrutural. Em terceiro lugar, o elemento ativo, a razão de existir, isto é, o sujeito de todo este processo de escolha caracteriza-se por algo imaterial, um conjunto de idéias e práticas sem referencia histórico-cultural local ou nacional; e ainda que sejam práticas empiricamente amparadas, traz a mesma ausência ou descaracterização contextual como fator presente. Esta postura atua como franco delimitador de caminhos processuais ou administrativos, onde o ato de compreender e intervir sobre a realidade passa, por vezes, a constituir um desvio, que desconsidera trilhas fundamentais de construção histórico-social contemporâneas.

2.1 Políticas e Modelos Conceituais

Muitos são os modelos conceituais utilizados tanto para estudar como para desenvolver o que se denomina de políticas públicas. A construção de modelos, em

geral, se estabelece a partir do reconhecimento da própria complexidade do mundo em que vivemos e das mediações que com este estabelecemos ao longo de nossa existência, seja enquanto sujeitos, grupos, sociedades, etc. Os autores preocupados com o exercício da busca de modelos confiáveis procuram construir, no plano teórico, pontes verificáveis e observáveis que sugiram relações com o mundo real.

Nesse sentido, parece ser coerente afirmar que, enquanto caminhos científicas, inserido no esforço de aproximação e de construção do conhecimento sob o qual a própria ciência moderna se insere (Japiassu, 1981), as leituras embasadas em modelos tem condições de primar por métodos científicos que lhes dêem fôlego epistêmico. Assim sendo, embora a compreensão do mundo por meio de modelos não seja um caminho isento de crítica, neste momento, cumpre tão somente ressaltar que tal modelo procura oferecer uma abstração simplificada do mundo real com o propósito de mediar possibilidades concretas, sejam de estudo ou de intervenção nos aspectos significativos na vida associada.

Em geral, compreende-se que tais construções vêm oferecendo alternativas conceituais para o estudo de inúmeras disciplinas científicas, como a sociologia e a ciência política, e embora cada um dos esforços conceituais possuam suas insuficiências, na realidade oferecem também grande utilidade para o estudo das políticas públicas.

2.2 Sociedade Civil e Cidadania: dos Movimentos Sociais a uma Nova Esfera Pública

O desafio das ciências sociais, hoje, esta em franco posicionamento diante de si e do que lhe dá sentido. Brotam alternativas comportamentais impondo à sociedade novos parâmetros político-sociais de organização. Estes colocam em xeque apenas a perspectiva tradicional explicativa, de cunho meramente estrutural (classes, partidos, sindicatos), funcional (o sistema como determinante) e ou

economicista (a racionalidade de mercado), mas também suas correspondências interventivas. Abre-se espaço, portanto, a abordagens que considerem também condutos culturais e simbólicos, vistos como capazes de oferecer compreensões, improváveis até então. Nesse contexto é que se torna possível falar em movimentos sociais, em terceiro setor.

No caso brasileiro foi, portanto, a conjuntura do momento inicial da abertura política, ainda na década de 70, o instante fundamental do nascimento do campo de reflexão sobre os movimentos sociais, enquanto um paradigma, capaz de suplantar as tematizações correntes. Silva (1990, cap.IV), entende que o fator fundamental para a validação dos movimentos reivindicativos, enquanto campo privilegiado de estudos, é o fato de se ter, neste período, depositado esperanças “desmedidas” sobre eles. Os movimentos pareciam oferecer um fôlego renovado á busca de porta-vozes qualificados da sociedade civil. Grande esperança era neles depositada e cada vez mais compreendidos como alternativas ao populismo dos partidos e sindicatos, e capazes de gestar e vocalizar legitimamente as demandas sociais.

O contexto dessas duas décadas (70 e 80) gestou junto a esses movimentos, uma gama de formas organizadas,

2.3 Terceiro Setor na Economia

Diante do mesmo contexto pluralizado e complexo que expressa as novas práticas sociais emergentes e que, de acordo com inúmeros autores, irão perfazer a reestruturação da política no próximo século, fala-se em um conjunto de instituições diferenciadas. Instituições em seu sentido amplo e revelador de uma dinâmica também diferenciada capaz de mostrar uma sociedade civil renovada, alguns anos após o desencadear do processo de redemocratização no Brasil.

Existe hoje, em nível internacional, uma nova conformação estrutural capaz de expressar uma reconfiguração de poder que as vezes, episodicamente, de modo continuado, lança conexões pelo social, constituindo verdadeiras redes multicêntricas. Trata-se de um conjunto de iniciativas voluntárias, com lógica absolutamente diferenciada à do Estado e do Mercado, que há muito podem ser vistas, mas que, contemporaneamente, ganharam uma dinâmica diferenciada e

multiplicaram-se, permeando esferas fundamentais da vida associada. São estruturas juridicamente privadas, cuja natureza e objetivos são eminentemente públicos.

Pode-se dizer, portanto, que o terceiro setor, enquanto fenômeno é a expressão maior de uma nova prática social concebida e disseminada pelas múltiplas expressões da cidadania, cada vez mais planetária, na sociedade civil. É a face mais formal ou institucionalizada da mesma realidade que tornou possível a presença dos movimentos sociais. Trata-se de um fenômeno que parece resgatar ou aprofundar certa necessidade de alinhamento de projetos simbólicos e culturais. Ou seja, enquanto os movimentos sociais apresentam-se como figura descentrada e “destotalizada” diante de uma multiplicidade de demandas e sujeitos plurais e heterogêneos, a figura do terceiro setor e em especial das organizações não governamentais (ONGs), parece cumprir um papel complementar à esta realidade. Mais especificamente, compondo redes e desenvolvendo estruturas globais, destotalizadas, porém capazes de oferecer um certo alinhamento institucional (dos movimentos e do terceiro setor) em torno de projetos sociais também capazes de dialogar. Um dos grandes exemplos são as ONGs que se alinham em torno da idéia de mudança para uma sociedade sustentável e que se reúnem periodicamente, em numerosos encontros para debater e propor alternativas.

O mercado se globalizou. A tecnologia, hoje, aproxima os povos como nunca. Certos reflexos dos processos de desenvolvimento e suas políticas condutoras, revelam-se inevitavelmente afetos à uma escala global de decisões ou não-decisões. O Estado mostra-se atônito na busca de uma alternativa para si próprio. A sociedade civil parece caminhar mais rapidamente, ao estruturar um mecanismo com particularidades locais, cuja consciência moral o torna cada vez mais apta a lidar com uma realidade globalizada.

A economia, no sentido moderno do termo, trata-se de um ambiente organizativo altamente normativo, tecnologia, tempo, cognição e especialidade que lhe são próprios. Tem a finalidade de propiciar alguma forma de satisfação material. Sua lógica se perpetua no ambiente de mercado; para resgatar seu sentido originário, onde a esfera econômica era tão somente uma das partes das engrenagens e não o sistema maior, como no presente.

O paradigma paraeconômico situa os objetivos individuais e sociais, como interesses de atualização pessoal e de maximização da utilidade; o primeiro voltado para a racionalidade substantiva e o segundo, a razão instrumental. Esses dois aspectos são indissociáveis na condução da vida humana, individual ou associada.

Entretanto, como o homem é um ser multidimensional, cada objetivo seu conta com sistemas organizativos específicos, capazes de satisfazer cada uma das dimensões em foco, estruturada a partir de uma lógica intrínseca aos anseios em

questão. As ONGs e os movimentos sociais podem ser vistos como expressões desta realidade.

As políticas paraeconômicas de alocação compreendem outros enclaves de tão grande relevância alocativa, legítimas e importantes, quanto as economias. Entretanto, os processos alocativos voltados ao desenvolvimento, assumidos como práticas correntes forjadas pelo Estado, utilizam conceitos como trabalho, emprego, recursos e produção, bastante centrados no mercado. A lei dos requisitos adequados possibilita reconceituar a noção de “riqueza” com que se preocupa o Estado, e o desenvolvimento por ele propugnado com suas políticas alocativa.

Assim, produção e consumo são observados tanto em atividades remuneradas ou não, realizados por indivíduos detentores de emprego ou não; ou seja, busca-se o cidadão como ator fundamental no processo. Estes conceitos passam a ser vistos como fatores que não se limitam ao que é vendido ou comprado, abrindo uma nova perspectiva para os governos e sobre o que estes entendem por desenvolvimento.

Em primeiro lugar, é importante compreender que há muito a ser feito para assegurar os direitos de cidadania, pois a luta de classes, embora requalificada ainda não se exaurisse. Não são poucos os limites as formas necessárias de participação que vêm se inscrevendo através de lutas e atitudes das minorias.

Em segundo lugar, compreende-se que não somente os processos de marginalização se fazem presentes, mas certos mecanismos de exclusão continuam ativos, o que coloca em xeque parâmetros fundamentais de legitimação do contrato social. Por fim, e conseqüentemente, o alcance de uma cidadania civilizacional em escala planetária, estendida indistintamente a todo ser humano e, à formação de uma sociedade civil mundial; o que parece ser um projeto distante, ainda que nunca, como do descortinar do século XXI, fase alguma da história da cidadania moderna tenha oferecido tantas contribuições para realização deste ideal.

3.0 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Orçamento participativo, transformações sociais e cidadania. Para melhoria da qualidade de vida de todos. Entende-se, portanto, que as transformações sociais

e atitudinais da Alta Modernidade sinalizam e, por vezes, forçam o surgimento criativo de novas posturas e/ou princípios administrativos. A globalização e seus reflexos negativos, como a exclusão social e o desemprego crescente, a deterioração do Estado Nação e as novas formas de dependência, a migração volátil dos capitais, a degradação do ambiente biofísico e humano, o modo de vida materialista e individualizante, o rompimento de identidades milenares; a separação entre a sociedade formal (vista pelo Estado ou pelo mercado) e a informal (excluída), a ideologia cada vez mais refinada do consumo, a permanência reelaborada dos interesses patrimoniais e estamentais, dentre outra são questões, ainda que historicamente explicáveis que precisam urgentemente de resposta. "Nesse contexto em o ideário neoliberal incorpora, dentre outras, a categoria da autonomia, é preciso também atentar para a força de seu discurso ideológico e para as inversões que podem operar no pensamento e na prática pedagógica ao estimular o individualismo e competitividade. Como contraponto, denunciando o mal estar que vem sendo produzido pela ética do mercado." (Oliveira E.C. /1996).

Um dos objetivos deste estudo é o de contribuir com uma visão, mais participativa dos indivíduos que vivem em sociedade: da cidade e do campo. Onde a alfabetização e a melhoria da qualidade do ensino , ainda é busca por índice melhores dos governos. Isto ocorre por falta de investimento, (ou seja) orçamento; nas comunidades.

A elaboração do orçamento participativo deve passar por todos os segmentos da sociedade: os organizados, as ONGs, escolas, universidade, associações, denominações religiosos, partidos políticos, sindicatos, movimentos populares, etc... Todos são legítimos na elaboração do orçamento.

O orçamento participativo prepara as cidades para o futuro incorporando novas tecnologias, priorizando a qualidade de vida de todos e o exercício qualitativo do indivíduo na busca da cidadania: local, regional e transnacional.

4.0 REFERÊNCIAS

BETO, FREI at el: O Indivíduo no Socialismo: Perseu Abramo, 2001.

BIZELLI, JOSÉ L. e FERREIRA D.A.O., Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão; Jacintha/2009.

BRAGA, R E CARVALHO, P.F. Estatuto da Cidade: Política Urbana e Cidadania, Rio Claro: LPU, Deplan, Unesp – IGCE, 2000.

CASTELLS, M. A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Econômica, Sociedade e Cultura, São Paulo: Paz e Terra, 1999.v.1.

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM: Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão/2008.

GOHN, M.G., Movimentos Sociais e Educação, Cortez Editora/1992.

OBRA CONSULTADA: OKLINGER, M.J. Gestão Estratégica, Políticas Públicas e Sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. 2001.

MAQUIAVEL: NICOLAU, O Príncipe, Escritos Políticos, Ed Nova Cultura/1999.

NOGUEIRA, M. AURÉLIO: Em Defesa da Política, São Paulo: Senac, 2001.

PALOCCI, A.F. A Reforma do Estado e os Municípios. Makron/1998.

FREIRE, P., Pedagogia da Autonomia, Paz e Terra, 1998/RJ

PIRES, V., Orçamento Participativo, Manole, 2001.

SOUZA, M.L. Mudar a Cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

www.scielo.com.br

www.google.com.br